

論文

サンフランシスコ市におけるビジネス改善地区の 組織運営とその法的コントロール (2・完) — 観察調査法によるケース・スタディ —

高村 学人

Legal Control on Business Improvement Districts in San Francisco: Observational Research on their Organizational Behavior

Gakuto TAKAMURA

Abstract

As results of case studies on three BIDs, we can conclude they provide unique services reflecting local contexts of their community and innovate the way of provision. On the other hand, city's legal control to make them inclusive does not work well and surprisingly, the city relies more and more on their money to pay extra salary for civil servants. This financial dependance will widen gap between rich and poor neighborhoods more seriously than the privatization of urban governance does. In regard of homelessness issue, the judicial review on sit-lie ordinance of all cities in U.S is a necessary condition to make BIDs inclusive to vulnerable peoples and to realize the ideal of Ostrom's Polycentric Governance.

5. 事例研究

5.1. 事例研究の方法

以下では、サンフランシスコ市の3つのBIDを対象にケース・スタディを行っていく。ケース・スタディにおける研究上の問いは、2つある。第一は、BIDに関する先行研究がBIDの孕む問題点として批判した点がBIDをインクルーシブなものとしようとする市条例やブラウン法の作用によりどのように修正されているか、という点であり、第二は、多極的ガバナンス論が指摘したBID制度の長所が実際にはどのようにBIDの組織運営の中に見出すことができるか、というものである。

ケース・スタディの方法を体系化したイン (2006[1994]:1,18)、ケース・スタディの長所

を次のように説明する。

「ケース・スタディは経験的探求であり、とくに現象と文脈の境界が明確でない場合に、その現実の文脈で起こる現在の現象を深く研究する」にふさわしい方法である。特に「[どのよう]に」あるいは「なぜ」という問題が提示されている場合、研究者が事象をほとんど制御できない場合にケース・スタディは望ましいリサーチ戦略である。

以下では、法の作用を受けての BID の組織運営スタイルがどのように現象しているか、という問いが探求されるが、その現象は、それぞれの BID が存在する地域の文脈と不可分であり、この文脈にはさまざまな変数が含まれる。よってその文脈をケース・スタディの方法で厚く記述し、変数を発見していくというアプローチが望ましい戦略となる。

また法の作用が効果的に働いていたり、いかなかったりする場合、それは「なぜ」なのか、といった問いが生じる。「なぜ」に答える説明を行うには、複数のケースを比較することが望ましい。よって以下では、3つのケースを分析・比較対象とすることで説明的なケース・スタディを試みていく。

分析対象として選択したケースは、Union Square BID、Tenderloin CBD、Castro & Upper Market CBD（以下、Castro CBD と略）の3つである。それぞれを選択した理由としては、第一の Union Square BID は、サンフランシスコ市で最初に結成された BID であり、現在でも市内最大規模の予算を有し、市内の BID をリードする存在である。この BID の活動と組織運営スタイルを詳しく知ることによって大規模 BID の典型的な姿を描ける。

第二の Tenderloin CBD は、BID としては珍しく、市内で住宅困窮者が最も集積し、犯罪発生率も最も高いという条件不利地区で結成されている。この BID のパフォーマンスを調べることで BID に対してなされてきた一つの批判、すなわち BID は裕福な地区においてのみ設立され、地区間の貧富の格差を拡大するものであるという批判の妥当性を検証できる。

第三の Castro CBD は、全米最大のゲイ・コミュニティであるカストロ地区で結成された BID である。Castro CBD は、このコミュニティの多様性を継承していくために土地利用委員会を有し、チェーン店舗の出店規制やアフォーダブルな借家住宅確保のための土地利用規制に関与することで、地区の個性的な店舗やシニアとなったゲイたちの住宅を守るといった戦略を展開している。BID は、ジェントリフィケーションをもたらすものとして先行研究で批判されてきたが、この Castro CBD の土地利用規制への関与が地区の多様性と個性を維持する上でどのような効果を生んでいるか、を明らかにできれば、BID とジェントリフィケーションとの関係についてこれまでとは異なるあり方が可能かを探求できる。よって Castro CBD を第三の事例として選択した。

調査の方法は、直接観察法、インタビュー調査、ドキュメント分析の3つを併用した。第一の直接観察法については、UC バークリーにて在外研究期間であった 2014 年 8 月から 2015 年 11 月まで3つの BID の理事会や各種委員会の会議、BID が主催したイベント等に参加⁶⁷し、各制度体の運営スタイルや活動内容を観察し、特にそれらに対する法の作用を観察することを重視した。

第二のインタビュー調査は、各 BID の事務局長や職員、理事会メンバー、BID の監督に関わる市職員に対して実施し、観察中に生じた疑問をぶつけることで組織運営の理解を深めることを目指した。

第三のドキュメント分析は、各 BID の規約、マネジメントプラン、年次報告書、会計報告書、各会議の議事録や配布資料を対象として行った。またサンフランシスコ・ベイエリアで最も読まれている新聞である San Francisco Chronicle が各地区についての記事を掲載することが多かったため、この新聞記事も補足的な資料⁶⁸として分析対象とした。

それでは、以下で3つの BID のケース・スタディを行っていく。

5.2. Union Square BID 歩行者優先によるダウンタウン再生と社会的弱者への不寛容

5.2.1. 地区の概要

Union Square 地区は、サンフランシスコのダウンタウンの中心に位置し、高級小売店、有名百貨店、ホテル、レストラン、劇場などが集積する地域である。地区の中心には、スペイン＝アメリカ戦争（1898年）でのアメリカ勝利を記念するモニュメントを中心とした大きな広場がオープンスペースとして存在する。またサンフランシスコ観光の顔とも言えるケーブルカーの発着駅でもあるため、市内で最も観光客が多く訪れる地域となっている。

この地区の多くのビルは、1906年のサンフランシスコ地震の後に再建・建設されたものであり、Union Square 地区は、土地利用計画上は、歴史的保全地区（Downtown Conservation District）に指定されており、地区内の324のビルのうち114が保全義務ある文化財に指定されており、140のビルも保全奨励の指定を受けている⁶⁹。それ以外のビルが建て替えられる場合も周囲との調和義務が課せられている⁷⁰。よって現状よりも高層のビルを建てることは、事実上不可能となっており、このことがこの地区内での不動産の希少価値を高め、この地区の不動産価格は、西海岸で最も高いものとなっている。

このような不動産価格の高騰は、この地区で100年以上前に創業したサンフランシスコを



図5-2-1：Union Square 広場（2015年4月撮影）

代表する老舗宝石店（Shreve & Co）であっても賃料を払えないため2015年をもって地区外へ転出するというジェントリフィケーションを引き起こしているが⁷¹、ジェントリフィケーションそのものは、後に見る2つの BID とは違い、Union Square BID では是正すべき課題と認識されていない⁷²。



図5-2-2：ポストカードに描かれる Union Square 広場（1900 年前後）

出典：Postcards from SF（最終閲覧日：2017年1月3日 <http://www.sanfranciscoday.com/postcards-square/>）

5.2.2. BID 結成の契機

この地区で BID が結成されたのは、1999 年である。結成の背景となったのは、この地区に集まるホームレスが増加したり、麻薬の密売が行われたりといったイメージ悪化、治安悪化を背景にダウンタウンからの人離れが起り、この状況の改善を求める声が地区内のビル所有者、ホテル事業者、小売店舗などから高まったからである。Union Square BID の創設を支援したコンサルタントの Jim Chappell は、当時の状況を「Union Square 広場にテントを張って住み込むホームレス達が沢山いた。これに対して市は何もしなかった。ダウンタウンから人が離れ、広場で麻薬の売人が現れるような状況だった。これをなんとかするためには、BID の仕組みを作って自分たちで問題を解決するしかないというアイデアが生まれた⁷³」と回想する。

この BID が供給しているサービスは、歩道の清掃、ゴミ収集、落書き除去のクリーンプログラム、Ambassador と呼ばれる観光案内人兼民間警備員によるホームレスや物乞いへの対応やパトロール活動、街並み景観のデザインプランの作成、ソーシャルメディアを通じた地区のマーケティング活動、政策提言活動などである。BID の規約においてもこれらの活動を通じて、「Union Square 地区のイメージと経済活力を改善することが BID の団体としての目的である⁷⁴」と定義されている。

結成から 10 年を迎えた 2009 年には、周辺領域を含みこむ形で管轄領域を 2 倍の広さとし、BID の名称としても Greater Union Square BID という名称を併用することになった。ただし、地区の中心に位置する Union Square 広場の管理は、市の公園局が行い続けており、BID が管理するのは、この地区内の歩道上の空間が中心となっている⁷⁵。

5.2.3. 組織運営上の特徴

Union Square BID の組織運営上の特徴を挙げれば、第一に経営効率の重視と専門家理事の

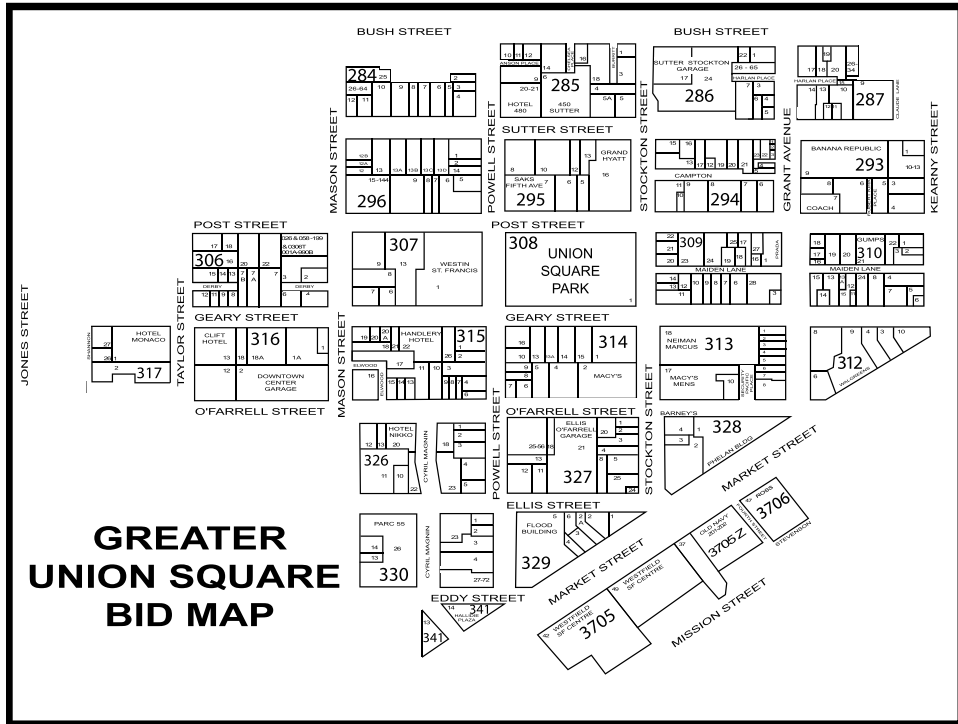


図5-2-3：Union Square BIDの現在の管轄領域地図

出典：Union Square BID ホームページ（最終閲覧日：2017年1月4日 <http://www.visitunionsquaresf.com/>）

役割の大きさ、第二に負担金負担者への応答性の重視と公衆には閉じられた会議運営を指摘することができる。

Union Square BIDの規約では、定数23の理事枠の構成を定めているが、地区内で多様なビジネスが行われていることを考慮して、理事には、①小売業を営む者、②観光客向けにホテルやレストランを営む者、③劇場やナイトクラブといったエンターテイメント事業を営む者、④ビルオーナーとして賃貸事業を営む者がバランスよく選出されるべきとされ、さらに所有している不動産が大きな者だけでなく小さな者も理事として積極的にリクルートしなければならないとしている⁷⁶。所有する不動産の大きさや価値によって議決権に重み付けをするという規定はない。

実際の理事のメンバーの業種も以上の理事枠設定に対応して多様な構成になっており、大百貨店や有名ホテルの理事がいる一方でレストランを数軒所有・運営しているコリアン系の理事も活発に理事会で発言したり、自らのレストランで警備・清掃の現業スタッフへの感謝の集まりを催したり⁷⁷するなど、所有する不動産の規模や行っているビジネスの業種によって発言力の大小が決まるといった雰囲気はなく、闊達な議論や運営参加がなされている。

また全ての理事は、理事会以外に必ず小委員会の委員を務めるというルールもあるため、理事会の場でBIDが供給するサービスに不満ばかりを述べるというサービス消費者的な役割で

はなく、各委員会でさまざまな課題に対して解決を志向する発言を行う役割を多くの理事が果たしており、自治的な運営がなされていると言える。

他方で、サンフランシスコ市の条例に対応して 20% の理事を不動産所有しない事業者から選出するという規定が Union Square BID の規約にも置かれているが⁷⁸、これに対応する非所有者・事業者理事は、領域内に事務所を置いている都市計画コンサルタント⁷⁹とランドスケープコンサルタントとが長期に渡り務めている。この 2 名の専門家は、その専門性に基づきストリートスケープ委員会の委員長を務めたり、サービス・警備委員会や理事会で議論される内容をリードしたりしている。特に筆者が観察した期間においては、地区のランドスケーププランが策定されていたが、このプランを作成するには、地区の現状についての詳細な調査分析とそれに基づく質の高いプラン提案が必要となる。そのため理事としてストリートスケープ委員会の委員長を務めるランドスケープコンサルタントが主催する会社に Union Square BID からプラン策定の業務が発注された。ある組織の理事が同時に同じ組織からの仕事を受注するというのは、通常は利益相反行為に当たる。しかし、Union Square BID の規約では、利益相反となりうる業務発注の契約の前にその契約によってどの理事がどのような経済的利益を得るのか、を理事会において明らかにした上で理事会が決議すればそのような業務発注もできている⁸⁰。すなわち、Union Square BID は、専門家理事が業務発注を受ける形で BID を方向づけるプランを提案し、議論をリードすることを組織として推奨するポリシーを有している。

この点に関して、Union Square BID のサービス管理担当の専任職員は、「プランの作成を担う会社が契約受託者としてのみ理事会や委員会の外にいるよりも委員会の委員長や理事を務めてもらい、議論をリードしてもらう方が創造的な議論ができるので良い⁸¹」と筆者に説明してくれた。

市条例は、所有者ではない理事の枠を各 BID に設定させることで不動産所有者中心主義を修正することを目指していたのであるが、ここでは、それが専門家理事の知識と業務受注により質の高い議論の叩き台を作るといった目的へと変容させられていることを確認できる。



図 5 - 2 - 4 : Union Square BID 理事会の様子 (撮影 2015 年 3 月)

理事の任期は4年であり、2年毎に半数の理事を改選する形を取っている。また途中で理事が本業の都合で退任した場合、その枠を埋めるための選挙が行われる。規約上は、理事会ではなく負担金を払っている地区内の全不動産所有者が会員となっている会員総会が理事を選ぶ役割があるとされている⁸²。しかし、理事会は空席となった理事を埋めることができるという規定があり⁸³、2年毎の改選も半数の空席を埋めるという解釈が取られ、会員総会ではなく理事会において選挙が行われる⁸⁴。

実際に新しい理事を候補者としてリクルートする仕事を行っているのは、BIDの事務局長である。2012年から事務局長を務めている Karin Flood は、Union Square BID 創設を推進した中心的人物であるビル会社の会長の娘であり、父親のネットワークも活かしながら BID の運営を担っている。

またサンフランシスコでの好景気と不動産価格の上昇を背景に Union Square BID の負担金の率の増加が決定されたが、このような重要な決定も会員総会ではなく、理事会において行われており、事実上は理事会が最高決定機関となっている⁸⁵。地区内の全不動産所有者向けには、Annual Lunch という年一回の大規模な昼食会への招待が行われるが、この昼食会の主目的は、BID の活動を説明する場ではなく、参加者から寄付を募ることにあり、昼食会への参加者は必ず寄付を行わなければならない、昼食会の内容も参加者同士のネットワークづくりが主眼に置かれている。

理事会は、隔月で行われるが、毎回、各理事がビジネスを行っている建物の中の会議室を輪番で開催場所とするといった運用が行われている。理事会は、朝食を取りながら朝8時30分からスタートし、10時30分までに必ず終了することが慣行となっている。理事会の冒頭では、開催場所を提供する会社が取り組んでいるビジネスについて5分程度プレゼンをする時間が与えられ、理事同士の間でもビジネスの機会が生まれることが理事会の開催場所輪番の狙いとされている。また理事会以外にも各種のソーシャルイベントがよく開催され⁸⁶、Union Square BID 地区内でビジネスを行う人達の間でネットワークが形成されることを BID としても促進している。

各ビジネスで経営のトップを務める理事達が集まる理事会では、BID の運営やサービス供給に対してコストカットと効率性の改善を求める意見が多く出される。Union Square BID の財産の保全・運用を行うメインバンクとしては、Bank of America が創設時からその役割を務めていたが、他の銀行とも競わせた方がより有利な条件が引き出せる、自分の会社でもそのように行った、との提案が理事からあり、他の3つの銀行と Bank of America を理事会に呼び、メインバンクを担うとすればどのようなサービスを行うかについてプレゼンをさせた。その結果、Wells Fargo 銀行が貯金の利率や手数料の点で魅力が高く、かつ地区内の支店長が Annual Lunch 等のソーシャルイベントにも積極的に参加し、BID の構成員としても活動していくことを約束したので、メインバンクは、2015年から Wells Fargo に移管することになった⁸⁷。

また同様の方法で BID の供給するサービスの提供を委託している会社も変更した。創設時

からサービス供給は、MJM Management Group というサンフランシスコに本社を置く会社に委託し、この会社が雇用するスタッフが清掃、警備、観光客案内の役務を行っていた。しかし、2015 年秋に Union Square BID が主催する形で世界中の BID 関係者が集まる International Downtown Association の年次大会をサンフランシスコで開催することになった。この大会において Union Square BID から業務を委託されているサービス提供会社が、シンポジウム等で登壇することは会社にとっては全米規模で効果がある大きなセールス機会となりうる。そこで Union Square BID は、このようなセールスが可能になることを BID へのサービス提供を専門とする幾つもの会社に知らせ、業務委託に関する公開入札を行った⁸⁸。結果として全米の 80 の都市でサービス供給を行っている Block by Block という会社からコストの面でもサービスの質の点でも優れた提案を得ることができたので、この会社への変更がなされた⁸⁹。

以上、Union Square BID の組織運営上の特徴を見てきた。意思決定機関として会員総会が機能しておらず、理事会中心となっている点、専門家の理事が議論の中身をリードしている点で課題があるが、コミュニティ組織としての長所を活かし、領域内でビジネスを行う人達の間でのネットワーク形成をはかりながら、多くの理事のコミットメントを引き出す形で運営がなされている。供給するサービスに対する理事や負担金負担者のモニタリングも働いており、効率性の改善が常に試みられている。新しいことにも果敢に取り組み、柔軟に新たなルールづくりがなされている。他方で次に見るように地域住民や市民からの参加については課題がある。

5.2.4. ブラウン法の作用

次に会議の公開、公衆の参加を保障するブラウン法がどのように Union Square BID の運営に作用しているかを見ていく。Union Square BID の規約では、その最後に「この法人は、ブラウン法の会議公開の規定を遵守する」とする条文が置かれているが⁹⁰、会議の通知や会議の進行に関わる条文には、会議の通知をホームページを通じて行わねばならないとか、各議題に対して傍聴者からの発言時間を保障しなければならないといったブラウン法の要請が記されていない。

実際、Union Square BID のホームページでも理事会や各種委員会の開催に関しては、開催日時や開催場所が記されておらず、「興味のある方はメールで事前連絡を取って欲しい。その上で会議参加者のリストに加える」といった表記がなされているだけとなっている⁹¹。また市内の他の BID では、ホームページに必ず議事録が公開されているが、それも Union Square BID は行っていない。

この程度の情報提供では、ブラウン法の要請に反するということは、市の弁護士が市内の全 BID の職員に対して行ったブラウン法の研修の場ではっきりと述べている⁹²。Union Square BID の職員もこの研修に参加しており、情報提供のあり方が法に反していることは認識している筈であるが、研修後も今日に至るまで改善は見られていない。

このような情報提供であるため、当然ながら理事会や各種委員会への傍聴者はいない⁹³。事務局長である Karin Flood 氏も筆者がブラウン法について行った質問に対して、「そういう法

律があるので、会議の議事次第でも必ず「公衆からの発言」という議事項目を入れなければならない。でも実際に会議に傍聴に来る人なんていないので、この議事はスキップとなる。ヒューッと、一瞬の間にして片付く⁹⁴」と述べられ、ブラウン法の趣旨には否定的な考え方を持っているようであった。

ロサンゼルス市では、BID に対して批判的な人々が組織を結成し、会議の場所がホームページに記させてなかったとか、会議の場所に行ってみると警備員に身分証明書を提示するように求められそれを拒否したので会議に入れなかったということがあった場合、ブラウン法違反を理由として BID と市に対して裁判が活発に行われている⁹⁵。サンフランシスコ市では、後述するようにホームレス支援団体が BID を批判する活動を行っているものの、ロサンゼルスのように反 BID を旗印にした団体が存在しないため、Union Square BID の不十分な情報提供、ブラウン法への消極的態度が訴訟の対象とされるには至っていない。

他方で、集めた負担金の主たる用途である清掃、警備、観光客案内のサービスがどのように供給されているか、については、業務を委託している会社に詳細な月例レポートを発行させ、これをホームページ上でも公開し、負担金を支払っている地区内の不動産所有者達への情報提供に努めている。

各現業職員は、職務中は GPS センサー付の端末を携帯し、行った作業を詳細に端末に入力する。これに基づき各作業がどこでどのように行われたのかが、地理情報システムアプリによって空間的に表現され、この出力図が先の月例レポートに詳しく掲載される。このようにしているのは、負担金を支払っている不動産所有者からの苦情として自分の近くでは他の場所と比べてあまりサービスが供給されていないのでは、というものが多いためである。それでも清掃の状況に不満があったり、警備を強化せねばならない出来事に直面したりした場合は、各不動産所有者はサービス供給を行う会社の業務マネージャーに直接連絡を取ってそれを伝えることができる。サービス供給会社としても地区の不動産所有者達からの連絡は、大事にせねばならないクライアントからの要請であるため、できるだけ迅速・的確に対応するようにしている。

以上見たように、Union Square BID は、公衆一般に対する情報提供は無関心であるが、クライアントである地区内の不動産所有者達に対しては情報提供とコミュニケーションを重視する運営スタイルが取られている。次にその活動内容の中身を見ていこう。

5.2.5. 歩行者優先のまちづくりー活動内容その1

Union Square BID を特徴づける活動内容としては、第一にニューアーバニズムに基づく歩行者優先の公共空間の再デザインの推進、第二にホームレス対策の徹底を挙げることができる。

まずは、第一点から見ていく。ランドスケープ会社の代表者が BID の新たなランドスケープづくりをリードしているだけあって、新たな理論の取り込み、実験的なプロジェクトの実施といった点で Union Square BID は、際立った活動を行っている。

理論に関しては、最近、我が国でも翻訳が刊行され、注目が高まっているオランダのゲールによるパブリックライフ論⁹⁶への依拠を挙げることができる。ゲールは、都市で生活する者を



図5-2-5：Powell通りに設置されたパークレット（撮影 2015年4月）



図5-2-6：歩行者広場 Winterwalkの様子（撮影 2014年12月）

観察することを通じてあるべき都市の魅力を説いたジェーン・ジェイコブスを自らが依って立つ理論の先駆者として位置づけ、都市の歩道や公共空間において人々がどのように行動しているか、を観察し、歩道や公共空間は、通過のためにあるのではなく、そこで人々が佇み、思い思いの時間を過ごし、人々の間に交流が生まれることをパブリックライフの重要な要素と位置づけている。そして都市計画や歩道のランドスケープは、このようなパブリックライフを育むことを目的に再編されねばならないとする（ゲール 2016[2013]）。

Union Square BIDのストリートスケープ委員会でもこのゲールが主催する設計事務所からパブリックライフ・デザイナーを招き、研究会を開催したり、このゲールのパブリックライフの観察法に基づき、Union Square BIDの管轄領域内で人々が歩道や他の公共空間においてどのように行動しているか、を観察してデータ化したりといったことが行われ、ストリートスケープを歩行者の視点を中心にして再編していくためのプランづくりと実験が推進されている。

最初に取り組んだ実験は、パークレット（Parklet）と呼ばれるプロジェクトである。パークレットは、歩道に隣接する車道上の駐車場を廃止し、その代わりに歩道を拡幅する形でベンチとテーブルを設置し、市民が自由かつ無料で佇むことができる空間を創る取組である⁹⁷。この取組は、2010年から市のプログラムとして始められた。

パークレットの設定は、カフェやレストランが第二の飲食スペースとして自分の店の前のスペースでの設置を要望することが多いが、個別の店舗からのリクエストでは単なる商業空間の延長となるので申請は市に受理されない。プロジェクトを実施するには、コミュニティの組織がプロジェクト実施者となり、パークレットが設置される一つのストリート全体の合意を形成し、ストリート全体に与える効果も示す形で提案を行わねばならない。よって BID が存在する地域で多くパークレットが設置されている。

Union Square BIDでも最も沢山の人が通過する Powell 通りで4箇所のパークレットを2011年に設置した⁹⁸。ベンチとテーブルのみならず、植栽空間も独自に設ける形とした。人々のこの空間の利用は活発であり、ストリートミュージシャンによるパフォーマンスもよく行わ

れる。この空間の清掃や植栽の管理は、BIDが行っている。ミュージシャンのパフォーマンスもそのような賑わいがある方が、地区のあり方として望ましいので、ミュージシャン達が市から許可を受けていないことを理由としてBIDの警備員が追い出すということも行われていない。

第二の実験としては、車道をクリスマスセールス期間中に閉鎖し、歩行者広場とするWinter Walkプロジェクトの実施がある⁹⁹。Macy's百貨店とNeiman Marcus百貨店の間に位置するStockton通りは、買い物客の往来が多い通りであるが、地下鉄延伸に伴う工事のため2014年夏から2015年秋までの長期間、車と歩行者の通行ができない状態になった。この通行止め状態は、特にクリスマス商戦に与える悪影響が大きいため、Union Square BIDは、組織として市や地下鉄運営機関に代償措置を求めるべく交渉を行った。

その結果、2014年の感謝祭（11月の第四木曜）からクリスマスまでの期間は、工事を中断し、Stockton通りの車道空間を歩行者天国としてUnion Square BIDが管理し、イベントを行うことを市と地下鉄運営機関が認めるという条件を引き出すことができた。急な決定であったが、ストリートスケープ委員会を中心として、通りに位置する百貨店や他の建物との意見調整や歩行者の広場のデザイン、そこで実施されるイベントの企画がなされた。当初は、その通りに位置するMacy'sとNeiman Marcusのそれぞれの百貨店が自分達の店舗のショッピング空間の延長としてこの広場を位置づけ、広場での特設店舗の設置、開催されるイベントの百貨店による主催を主張したが、これでは、あまりに商業色が強く出過ぎるために、BIDの委員会の方でこのような主張を抑え、広場空間では、ただ単に座れる場所を多く設置すること、店舗も食事と飲み物を提供するフードトラックの設置を数台認めることに留め、開催されるイベントとしても赤十字社によるチャリティーコンサートなど非営利的なものを重視し、歩行者が自由に時間を過ごせることを重視したデザインとし、このプロジェクトも単純にWinter Walkという名称とした。

このデザインが功を奏し、多くの人々がこの歩行者広場で思い思いの時間を過ごし、BID職員が実施したアンケートでもこの広場への高い評価を得ることができた¹⁰⁰。この実績を背景に既に2015年の秋には地下鉄工事は終了していたが、2015年にもこの通りで同様の歩行者広場を開催し、2016年の冬も継続開催が予定されている¹⁰¹。

Union Square BIDとしては、この歩行者広場を単にクリスマスセールス期間だけでなく、通年で実施し、地区内の主たる通りを完全に歩行者空間化することを提言している¹⁰²。領域内への車両乗り入れ数を減少させ、歩行者が自由に佇める空間を広げることでダウンタウンの魅力が増すという考えがそこにある。

ストリートスケープ委員会は、これを実現するために市の公土木課、都市計画課等の職員を頻繁に委員会に招き、このようなアイデアに対する意見を求めている。市の職員もこのような歩行者中心のニューアーバニズムの考えに賛同しており、その試みを成功させるには、どの誰とどのような調整を行うべきか、といったかなり具体的なアドバイスを委員会の場で行っている¹⁰³。市職員とのネットワークづくりが、Union Square BIDの思い描く歩行者中心の公

共空間づくりの実現にとって大きな役割を果たしている。

上述のプロジェクト実施と並行しながら、ストリートスケープ委員会は、BIDとして領域内のストリートスケーププラン¹⁰⁴をまとめ、領域内の歩道の舗装やファニチャーのデザインの統一、さらなるパークレットの設置、完全歩行者空間化されるべきストリートの設定などを具体化した。このようにプランをまとめることで地域の将来像が明確になることは、BIDの独自事業としてプランを実施していくことが可能になるだけでなく、地区内合意に基づく質の高いプランの存在は、公的機関から各種の補助金を得たり、市のプロジェクト指定を受けたりする上で有利になるという効果がある。ストリートスケープ委員会の委員長のManuelaは、このプランの狙いを「自分たちのお金で実施するのではなく、お金をレバレッジする（＝梃子のように引き出す）ためのプラン¹⁰⁵」と説明する。

以上見たようにUnion Square BIDは、ダウンタウンの賑わいと取り戻すためのパブリックライフの構築に取り組んでいる。パークレット設置とWinterwalk実施による公共空間の再デザインに当たっては、いずれにおいてもその空間に隣接してビジネスを行う者が自らの建物内の商業空間の延長としてそれらを位置づけようとする傾向も見られたが、そのような商業化を上手くコントロールしながら、地区全体の公共空間として位置づけることに成功しており、その点は評価できる。しかし、次のホームレスへの敵対的な態度に見られるようにこの公共空間は、皆にとって開かれたものではない。

5.2.6. ホームレスの追放 —活動内容その2

Union Square 地区にショッピングや観光のために訪れる来訪者が歩道や公共空間で佇むことにはBIDは積極的であるが、他方で住宅を失いこの地区にやって来ることとなったホームレスに対しては不寛容であり、地区から排除することを警備員に徹底させている。

Union Square BIDが警備業務を委託する会社は、2015年1月の時点でAmbassadorと呼ばれる警備員兼観光案内人を20名フルタイムで雇用しており、このための年間支出は、Union Square BIDの年間支出予算の約半分である約230万ドルとなっている¹⁰⁶。

表に示すようにこの民間警備員は、年間延べで約2万6千回（一日平均で71.5回）もの注意や警告をホームレスの人々に対して行っている。この警備活動については毎回の理事会でもサービス提供会社より詳しいレポートが報告され、それに対して多くの意見や注文が各理事から出される。理事会の議題の中では、最もホットな議題となる。注意や警告を行っても常に特定の場所に現れ、長時間、歩道上に座り込むホームレスも多い。こういうホームレスに対しては、理事の間であだ名がつけられており、理事会の場でサービス提供会社に対してもっと厳しい対応をしてその者を必ず追い出すことが求められることもある¹⁰⁷。

BIDの指揮下にある民間警備員が、ホームレスに対して注意（notice）や警告（warn）を行う上で根拠としているのが、Quality of Lifeに関する市条例である¹⁰⁸。政治的にはリベラルで知られるサンフランシスコ市であるが、2010年の地方選挙の際に市警察の長と幾つかの商店街組合からの共同提案（Proposition）として座り込み・寝そべり禁止条例（Sit-lie ordinance）

表5-2-1：2014-2015年の民間警備員による統制活動の数

	2014年7月	8月	9月	10月	11月	12月	2015年1月	2月	3月	4月	5月	6月	年間延べ
物乞いへの注意・警告	208	167	107	102	107	102	216	1278	1424	1376	1512	500	7099
寝そべり・座り込み・野営への注意・警告	1001	608	930	905	1134	846	797	1338	1679	1557	2281	1139	14215
飲酒者への注意・警告	25	23	20	17	16	23	38	238	441	365	371	85	1662
露天商への注意・警告	23	18	20	34	28	34	28	104	150	229	225	84	977
音響設備による騒音への注意	20	25	23	30	38	29	75	141	194	161	184	104	1024
精神障害者への注意や接触	16	15	5	29	21	16	34	157	279	236	284	33	1125
月間延べ	1293	856	1105	1117	1344	1050	1188	3256	4167	3924	4857	1945	26102

出典：Union Square BID, *Annual Report* 2014-2015.

の制定案が住民投票にかけられた。これに反対するキャンペーンも活発に行われたものの賛成多数で可決され、同年に同条例が制定され、2011年春から施行されている¹⁰⁹。

この条例に基づけば、歩道上で座り込んだり、寝そべったりする行為が朝7時から夜23時までの間、禁止され、警察が警告を行った後も行為を繰り返した者に対しては罰金が命じられる。条例が適用される時間がこのように限定されているのは、条例上は、この時間帯に店舗の営業が行われたり、人々の往来が多かったりするためと説明されている¹¹⁰が、実際の所は、このような条例を制定した都市に対してそれを違憲とする裁判が提起され、夜間の条例適用については、住居がない人々の睡眠する権利を損ねるという理由で違憲という判断が下されたからである¹¹¹。

ただしこの条例に類似する条例として歩道の通行を妨げる行為を禁止し、罰金を課すことを可能とする条例¹¹²が1979年より存在し、Union Square BIDは、2010年以前は、この条例に基づき民間警備員による注意、警告を行ってきた。こちらの条例は、時間帯が限定されておらず、例えば、夜間にホームレスの人々が歩道上にテントを張って睡眠を行っている場合では、テントによる通行阻害を理由にこちらの条例を根拠として追い出しにかかる。

テントの設置がない場合は、夜間の路上での睡眠に対しては注意を行えないが、民間警備員の活動として重視しているのは、早朝から活動を始め、座り込み・寝そべり禁止条例の適用開始時間となる朝7時になると同時に睡眠しているホームレスに注意を行うことで安眠を妨げ、この不快感によってホームレスの人々がUnion Square BIDの領域内で夜を過ごすのを避けるようにさせるという効果である¹¹³。



図5-2-7：座り込み・寝そべり禁止条例に基づく民間警備員の注意活動（撮影 2015年3月）

注意を行っても行動が継続される場合には、警察に通報する旨の警告を民間警備員が行う。警告を行っても効果がない場合には、警察に通報する。その際、通報に対して現場に駆けつけるのは、サンフランシスコ市警察の警察官であるが、このような座り込み・寝そべり禁止条例の執行という警察官の業務に関しては、BIDから市警察に対してお金が払われており、通常の警察業務とは異



図5-2-8：連絡を受けた市警察官（10B Police）による警告（撮影 2015年3月）

なる業務として位置づけられている。この警察官の特別業務は、その根拠となっているサンフランシスコ市行政法典の条文番号にちなんで 10B Police と呼ばれている。この 10B Police の規定は、そもそもは、野外コンサート等の大規模イベントを実施する場合にその興行主が市警察に対して交通整理や警備のために警察官の派遣を要請する際の費用負担に関する規定として 1982 年に制定された¹¹⁴。

しかし、この規定が拡大解釈され、恒常的に BID の領域内で警察官にパトロール活動を強化してもらったり、Quality of Life にかかる条例違反の執行を行ってもらったりする際にも用いられるようになった。BID が市警察に使用料を支払えば、この規定に基づき警察官が特別業務を行うことが可能となるが、その業務は、通常の業務とは異なるという位置づけから、通常業務の時間外に行うという形を取り、1 時間につき約 100 ドルの時間外手当が警察官に払われる形となる¹¹⁵。

この時間外手当は、警察官の収入確保や待遇改善において魅力ともなるため、市警察もこの 10B Police の仕組みを積極的に進めている。Union Square 地区を管轄とする警察署の署長は、2014 年 12 月に Union Square BID の理事長と事務局長とをシリコンバレー財団の幹部に引き合わせ、財団から 10B Police の増強と防犯カメラの設置を目的として 300 万ドルを Union Square BID に寄付するという話をまとめ、この寄付に基づき、10B Police の増強が 2015 年からなされた。10B Police の仕組みが拡大すれば、地区間での警察サービスの格差が広がるが、この仕組みの拡大を市警察が主導する形でなされた点が注目される。

BID の民間警備員と市警察が緊密に連携を取る形でのホームレス追い出しに対しては、サンフランシスコ市を本拠地とするホームレス支援団体 Coalition on Homelessness から批判がある。Union Square BID は、2015 年 9 月に BID 関係者が各地から集まる International Downtown Association の年次大会をサンフランシスコで主催したが、この大会期間に重なる形で Coalition on Homelessness は、「BID と割れ窓理論に対する闘争」という名のシンポジウ

ムを開催し、Quality of Life に関わる条例適用を通じてダウンタウンを再生しようとする BID の戦略への批判をマスメディアや市民に対して喚起した。

Coalition on Homelessness が UC バークリーの Human Rights センターと共同でまとめたレポートによれば、座り込み・寝そべり禁止条例や歩行妨害条例の適用に基づく罰金命令が近年増加しているが、これは貧困を犯罪化することであり、罰金命令を受けても罰金を払うことの出来ないホームレスは、罰金を累積させたり、裁判所への召喚命令を受けたり、これを繰り返すことで過密収用の刑務所に投獄されることにもなり、職や住宅を探すこと、福祉サービスを受けることがより困難となり、ホームレス状態を慢性化させる悪循環に入るとされている（Herring and Yarbrough 2015）。

さらに同レポートは、ホームレスの人々にアンケート調査も行い、座り込み・寝そべり禁止条例に基づき警察官から注意を受けても、一時的に場所を移動するだけであり、その大半が元の場所に戻ったと回答していることを紹介し¹¹⁶、同条例による追い出しが実際には大した効果を発揮しえないことも報告している¹¹⁷。

追い出しが期待した効果を発揮しえないことは、Union Square BID の理事会でも共有されつつある認識である。毎回の理事会でサービス提供会社よりホームレス対策として行ったことがレポートされるが、地区からホームレスがなくなることはなく、BID 創設時から活動に関わっている理事達は、「むしろかつてよりもホームレスが増えており、問題は悪くなっている」という認識を理事会の場でよく示している¹¹⁸。2012 年の年次報告書¹¹⁹と 2014 年の年次報告書¹²⁰を比較してみると、民間警備員によるホームレス関係の注意・警告の年間延べ件数は、2012 年度で 11,394 件であったのに対して 2014 年度では 26,102 件となっている。件数増加は、注意・警告の活動の強化を理事会で常に求められたがための結果とも言えるが、注意・警告しなければならぬ事実そのものは減少していないことが伺える。

問題が解消されない不満も一つの背景として、2015 年 2 月にサービス提供会社の変更がなされた。新しいサービス提供会社が打ち出したのは、ホームレス対策を強化するために、観光案内人兼警備員とは別に警備のみを行う専門職員を置くというプランであった¹²¹。また先述のシリコンバレー財団からの寄付を背景に 10B Police の増強も 2015 年からなされた。理事会が期待するのは、注意や警告を行うだけではなく、条例執行を徹底し、罰則適用を通じてホームレスをこの地区からなくすことである。確かに先の表 5-2-1 を見るとサービス提供会社の変更と 10B Police の増強が実施に入った 2015 年 2 月から注意・警告活動の活発化が確認される。

しかし、市の警察官も罰則を適用しても効果が少ないことを知っているがゆえに、実際には、罰金を命じたり、裁判所への召喚命令を出したりすることは、なかなか行わず、注意・警告を行うだけのことが多い¹²²。警備増強による効果がさほど現れないことは、Union Square BID のホームレス対策にも後述するような方針転換を促すことになる。

5.2.7. 小括

以上のように Union Square BID の組織運営と活動内容を見てきた。Union Square BID は、

サンフランシスコの都心に位置するものの、その地区でビジネスを行う者達のネットワーク化を推進し、組織運営の基盤となるソーシャル・キャピタルを涵養している。そのことに支えられて、Union Square BID は、地区の事業者達の組織運営への参加を引き出し、事業者達が求めるサービス内容を供給している。それぞれのビジネスで経営のトップを務める理事達の民間の経営ノウハウを BID の組織運営にも反映させ、供給するサービスのコストカットと効率性の向上を実現し、歩行者中心のまちづくりのための新しい取組にも果敢かつ柔軟に取り組んできた。このような Union Square BID の組織運営スタイルには、コミュニティ組織が担う多極的ガバナンスの長所である、①構成員の選好に合ったサービス供給、②組織運営への構成員の参加、③ルール進化の柔軟性、④低コストでのモニタリングの実現、⑤イノベーションの発揮といった点が実現されていると言える。

しかし他方で Union Square BID の組織運営には、非不動産所有者の理事を設けることでビジネスだけでなくコミュニティ全体の利益を反映させようとした市条例の狙いや会議運営の公開を通じての水平的なガバナンス実現を目指すブラウン法の狙いは無視され、負担金を支払う者への応答性のみが重視されている。

BID をインクルーシブなコミュニティ全体のための組織へと方向づけようとするこれらの法的コントロールが作用していない理由としては、Union Square BID が市条例の制定された 2004 年よりも前から存在しており、コミュニティ全体の組織というよりビジネス改善のための組織であるという自己規定を有していること、地区内に居住用建物が少ないため居住者組織が存在しないこと、Union Square BID への監督を担当する市の経済・雇用発展課が法的コントロールの実施に消極的であることが挙げられる。

Union Square BID と市政府との関係は、実際には経済・雇用発展課よりも市警察や都市計画局との繋がりが強く、このことも経済・雇用発展課による監督を難しくしていると考えられる。先行研究において BID は、民間警備員を雇い、自分たちの裁量で地区にとって望ましくない人々を排除する活動がプライベート化として批判されてきた。しかし、Union Square BID の近年の活動が示すのは、民間警備員よりも市警察の警察官の増強を使用料支払いによって実現し、市の座り込み・寝そべり禁止条例の執行を強化させるという方針であった。このような使用料支払いによる警察官の増強が、BID ではなく市警察からの働きかけによって実施されたという点が注目される。

Union Square BID によるホームレス追い出しに対しては、ホームレス支援団体からの批判が展開されているが、この団体は、Union Square BID の実際の活動を会議傍聴や議事録入手によって把握・分析していないため、BID からの使用料支払いによる 10B Police の増強、市警察と BID の緊密な連携関係といった点は、批判できていない。外在的な批判に留まる結果、Union Square BID の活動内容に影響を与えるものとはなっていない。

これに対して次に見ていく Tenderloin CBD は、発足に際してホームレス支援団体の参加を実現し、ブラウン法や理事の多様性を求める市条例の精神に忠実な組織運営を行っており、Union Square BID と対照的な姿を示す。

5.3. Tenderloin CBD — 困窮地区での挑戦と役割の変容

5.3.1. 地区の概要

それでは、Tenderloin 地区の説明から始めて行く。Tenderloin 地区は、Union Square 地区の西側に隣接し、市庁舎にも近く市の中心に位置している。アメリカ経済が絶好調であった1920年代には、劇場、Jazz のライブハウス、バー、ギャンブル場がこの地で栄え、エンターテインメントの街として発展した。牛肉で最も高級な部分を意味する Tenderloin の地名は、この時期に違法なギャンブル場や売春宿を運営した人々が警察に高級な牛肉を賄賂として渡していたことに由来する（Shaw 2015 : 12）。

この黄金期に観光客向けのホテルが多くこの地に建てられ、第二次世界大戦後はこれらホテルがこの地に辿りついた移民や労働者向けの単身用安宿（Single-Room Occupancy、通称 SRO）へと変化していき、サンフランシスコに着いたばかりの多様な人々を受け入れ、ミュージシャン、芸術家、ゲイたちの街として発展した（Ibid, 73-）。ベトナム戦争後にはベトナムからの移民が多くこの地に住み着くようになり、地区内に Little Saigon と今日呼ばれるベトナム人街が形成された。

しかし、この頃から徐々に地区の困窮化も進んで行き、犯罪発生率が高まったこともあり、店が減っていった。今日でも市内で最も犯罪発生率が高い地区となっており、麻薬中毒者や麻薬の売人が跋扈している。ホームレスも集積しており、ホームレス支援を行う教会や非営利団体もこの地区に集積している。

地区内の単身用安宿は老朽化とともに減少傾向が進んでいったが、住宅困窮者に対してサポートティブ・ハウジングの供給を目指す非営利団体によって建物が買い取られ、連邦の補助金も受けてのリノベーションが1980年代から進んでいった。今日、地区内の住民で住宅を所有している者は3%未満であり、多くの住民は、単身用安宿かサポートティブ・ハウジングに住んでいる（Ibid, 12）。

このような低所得者向け住宅や福祉系団体の集積地としての地区アイデンティティを確立し



図5-3-1 : Tenderloin 地区の様子
(撮影 2014 年 3 月)



図5-3-2 : Tenderloin 地区に残る単身用安宿（SRO）（撮影 2014 年 3 月）

たのは、住民運動の結果、1985年に市のゾーニング決定により観光客用ホテルの建設の禁止、建物の8階建てまでの高さ制限というダウンゾーニングが実施されたことに遡る。

1970年代に困窮化が進んでいった Tenderloin 地区であったが、Union Square 地区に隣接していることもあり、高級ホテルグループが老朽化した単身用安宿の建物を買取り、大型ホテル開発を徐々に進めていった (Hartman 2002 : 366)。このようなジェントリフィケーションの動きは、地区の家賃上昇を招き、低所得者向け住宅の存立を危うくするものと認識された (Ibid.)。

このような流れに抗すべく住宅問題の運動家、単身用安宿のオーナー、サポーターティブ・ハウジングを運営する非営利団体によって North Market Planning Coalition というネットワークが1980年に結成され、ホテル開発への反対運動が組織化されるようになった (Ibid., Shaw 2013 : 10-)。

しかし、この North Market Planning Coalition は、反対運動を行っても開発を阻止することが実際には難しいこと、守ろうとする単身用安宿の居住条件が必ずしも良質なものでないことを認識し、勉強会を重ねていった結果、ホテル開発を認める条件として開発事業者にコミュニティ改善のための基金への寄付を義務づけさせるという条件闘争型へと運動をシフトし、ホテルに対して開発許可を出す市の都市計画委員会に対してこのような案を提案していった (Shaw 2013 : 12-, Shaw 2015 : 184-)。

市の都市計画委員会は、North Market Planning Coalition の提案に従う形で1981年に開発許可を与えた三つのホテルに対して総計で400万ドルを連邦の Urban Development Action Grant に寄付することを約束させた (Shaw 2015 : 187)。その後もこの地区で開発されるホテルは、コミュニティ改善のための基金に毎年20万ドルを寄付することを約束することが許可条件とされるようになった¹²³。

地区内で単身用安宿をサポーターティブ・ハウジングにコンバージョンすることを進めていた非営利団体は、この基金からの補助に基づき、老朽化した単身用安宿の買取り、転用を推進できるようになり、非営利団体による不動産取得が進んで行くこととなった。現在では、運動の中心を担った Tenderloin Housing Clinic が22の建物¹²⁴、Tenderloin Neighborhood Development が33の建物¹²⁵を地区内に所有してサポーターティブ・ハウジングを運営している。

1983年に Tenderloin 地区の東部に Union Square West という名の総合開発プロジェクトがディベロッパーと市によって提案され、大型のホテルとマンションが建設される計画が建てられたが、この計画に対しても North Market Planning Coalition が反対運動を組織し、最終的に観光客用ホテル建設の禁止と大幅な高さ制限を内容とするダウンゾーニング¹²⁶を市に実施させることとなった (Shaw 2015 : 190-)。

これら一連の運動の中心人物であった Shaw は、この勝ち取ったゾーニングによって今日でも Tenderloin 地区はジェントリフィケーションの影響をブロックし、家賃上昇も抑え込み、低所得者向けの住宅集積地、多様な人々が共存する地域としてのアイデンティティを保っていると評価している¹²⁷。

ただし Tenderloin 地区も近年の市内全体の不動産価格の高騰、隣接地域へのハイテク産業のオフィスビルの進出ラッシュがもたらす影響から無縁であることはできず、地区内の不動産価格も上昇しており、サポータティブ・ハウジングを運営する非営利団体が不動産を新たに取得することは不可能となっている¹²⁸。

5.3.2. CBD 結成の契機

North Market Planning Coalition には、低所得者向け住宅の確保を求めた運動家や非営利団体のみならず、地区内でレストラン、観光客向けホテル、劇場を営むビジネスオーナー達も加わっており、地区のゾーニング案についての議論には広範な参加者を得ることができた¹²⁹。

これらの人々の間では、市のゾーニングだけでは地域の問題は解決せず、特に安全の向上こそが地域が解決せねばならない課題であり、そのためには清掃の実施こそが効果的であるという認識が共有されるようになっていった。特にこの地区では、治安問題を抱えることもあって、公衆トイレが設置されず、ファーストフード店やカフェもトイレの利用を不可としている所ばかりで、このことが衛生上の問題を引き起こすことにもなっていた。

そこで North Market Planning Coalition の議論に参加した住宅系非営利団体、ホテル、レストラン、店舗事業者の間で 1990 年後半に歩道を高水圧スチームで清掃するマシンの共同購入が行われた。しかし、このマシンの共同利用は、購入に参加した事業所のみに限られ、購入に参加しなかった所が多く存在したために、部分的に地区内の歩道がきれいになっても地域全体がきれいになるということにならなかった。このような集合行為問題を解決するため Union Square の先行事例にならって BID の創設が 2000 年代に入ってから本格的に検討されるようになった。Tenderloin Housing Clinic や Tenderloin Neighborhood Development といった住宅系非営利団体も創設を進める立場からこの議論に参加した。また地区内にはロースクールを運営する単科大学として UC Hastings があり、この大学も高級ホテル同様にキャンパス拡張のため単身用宿泊の買い取りを 1970 年代～80 年代に進めたため、North Market Planning Coalition の主要メンバーである住宅問題の運動家から厳しい批判を受けていたが、この BID 創設にはこれまでの対立的関係を改め、積極的に参与してくるようになった（Shaw 2013：10）。

しかし、BID 創設の話が広まると、地区内に事務所を構えるホームレス支援団体 Coalition on Homelessness は、歩道をきれいにすることで安全を目指すという考え方の中に Union Square BID のように歩道上で生活しているホームレスを追い出すという発想があるのではと懸念し、反対運動を展開した（Shaw 2015:244）。これに対して BID 創設を進めようとした人々は、話し合いを丁寧を重ね、ホームレス追い出しを目的とする警備活動は行わないこと、清掃活動では地区内によく落ちている麻薬注射器の回収を重視し、このことで路上生活者の危険を取り除く効果を目指すこと、歩道の衛生状態の向上は路上生活者の罹患を防ぐ効果もあることについて共通認識を形成し、Coalition on Homelessness の代表者も BID 創設時の理事に加わってもらうことに成功した。

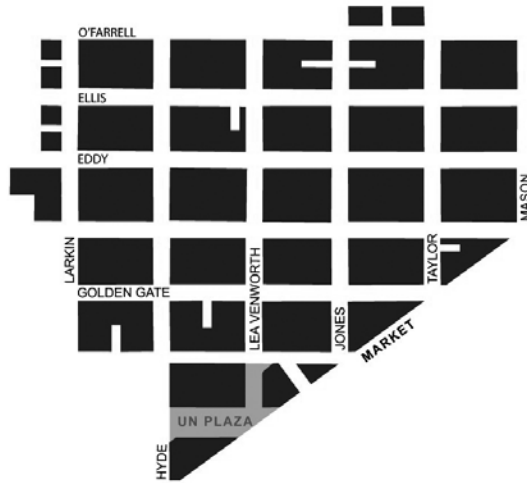


図 5-3-3 : Tenderloin CBD の管轄領域

出典：Tenderloin CBD ホームページ（最終閲覧日：2016年12月20日 <http://www.tlcbd.org/>）

BID 創設に必要な不動産所有者達の合意率の要件は、住宅系非営利団体がこの地区で多くの不動産を所有していたことと地区内の政府系の建物も創設に賛成したため、クリアすることができ、2005年に正式に創設されることとなった。この当時の組織の正式名称は、North of Market Tenderloin CBD であり、North Market Planning Coalition によって組織された運動のレガシーを引き継ぐ形となっていた¹³⁰。

5.3.3. 組織運営上の特徴—市条例の精神の組み込み

このような創設の経緯を反映して Tenderloin CBD の組織運営も地区内の多様な利益を包摂していくことが重視されている。規約では不動産所有者枠の理事の割合が46%と過半数以下に設定され、不動産を所有しないビジネスオーナー、地域住民がそれぞれ23%、コミュニティに関わる人物が8%の理事枠割合が設定されている¹³¹。

実態においても地域住民枠の理事として単身用安宿をキッチン付きへと改修した低家賃住宅に長年住んでいる方が活発に組織運営に関わり、不動産所有者枠の理事としても住宅系非営利団体や単身用安宿のオーナーが中心となってこれまでの運営を担ってきており、市の条例が意図したコミュニティ全体の利益の実現が目指されている。

事業の中心をなすのは、高水圧スチームマシンや洗剤を用いての地区内の歩道の清掃と落書きの除去であり、このサービスの供給は、地区内に事務所を構える SF Clean City Coalition という NPO に委託されている。この NPO は、地区内でホームレスとして保護された人を清掃スタッフとして雇用し、職業経験を活かして社会に再参入させることを目指している¹³²。

この清掃活動とは別に、Safety Passage という地区内の子供達が通学する際の見守り活動も組織として実施している。BID の警備活動が主として観光客の安全確保に向けられていたの

に対し、ここでは地域住民のための活動となっている点に特色がある。

それ以外の事業としては、地区内の建物に壁画をアーティストに描いてもらうことで地区のイメージ向上を行う Mural プロジェクト、地区内の歩道に植栽を実施することで同様の効果を狙う Tenderloin Greening プロジェクト¹³³がある。

会議公開を求めるブラウン法の趣旨を積極的に取り込み、情報の公開、傍聴人との対話を通じてコミュニティ内の多様な声を運営に反映させようという点も Tenderloin CBD の組織運営上の特徴となっている。

Tenderloin 地区は、治安と困窮の問題を抱えているが、同時に地区を改善したいという熱意を持つ人々も多く有している。よって Tenderloin CBD には常にこのような人々からの接触がある。地区内の非営利団体で活動する人々、アーティストとして社会問題に関与したい人々、地区でレストランや店舗を営む人々、低所得者向け住宅に住む人々がコミュニティとの関与を求めて Tenderloin CBD の事務所に現れることが多い。接触を受けた Tenderloin CBD の事務職員や各理事も接触して来た人との繋がりを活かそうとして次の委員会や理事会の場に来るように誘うことが行われている。

よって歩道管理委員会、地区アイデンティティ委員会という二つの内部委員会の会議と理事会には絶えず新しい傍聴者が現れ、傍聴者に自らの活動と問題関心について自己紹介する時間が与えられる。また地区内には借家人の権利擁護のための組織も存在するが、この組織も自らが展開している運動への協力を Tenderloin CBD に呼びかけるために会議にやって来ることが多い¹³⁴。

また地区内にキャンパスを構える UC Hastings からは、ロースクールのリーガル・クリニックの授業の学生をインターンとして受け入れてきた。2014 年度に受け入れた学生達が設定したテーマは、ブラウン法の趣旨に沿う形で Tenderloin CBD の規約や運営に関する規定やマニュアルを改訂することであり、学生達の提案に沿う形で規約が 2015 年 1 月に改正され、透明性がさらに強化されたルールを組織は備えることになった¹³⁵。



図5-3-4：Tenderloin CBD 理事会にて共同署名を呼びかける借家人擁護団体（撮影 2015 年 1 月）

5.3.4. 組織の危機

以上のように Tenderloin CBD は、Union Square BID と対照的に理事の多様性と会議の公開性を通じて BID をコミュニティ全体の利益のための組織へと方向づけようとする市の考え方を最大限組み入れた組織運営を行っており、地区内の社会的弱者を包摂する活動を展開している。しかし、他面において組織の財務面の規律、供給しているサービス



図5-3-5：Tenderloin CBD 理事会で提案を行うロースクール学生
(撮影 2014 年 11 月)

へのモニタリングという点では、次に述べるような問題を抱えており、筆者が観察した期間は、「組織としての危機」からいかにして抜け出すか、ということが絶えず議論された。

Tenderloin CBD の専従職員としては、事務局長と事務職員の 2 名体制を長年取っており、事務局長は、この地区出身で地区内の小学校教員の経験を持ち、Tenderloin のさまざまな運動に関わってきた活動家として知られる Dina Hilliard¹³⁶ が長年務めてきた。

しかし、BID 創設の狙いであった地区内の安全や清潔さの向上に目立った成果が出せないことにつき、理事から不満の声も挙がるようになっていき、2014 年 5 月に Dina Hilliard は突如辞職することになった。辞職後は、会計担当の理事が組織の財務を引き継ぐことになったが、財務状況をよく調べてみると、収支のバランスが取れておらず、年度内にキャッシュフローが赤字となり、清掃業務を委託している NPO に委託料を予定通り支払えないこと、後任の事務局長を雇える財務状況か定かでないこと、組織としての決済用のクレジットカードが存在せず、元事務局長個人のクレジットカードが決済のために用いられていたため、税務上の問題があったことが明らかになった¹³⁷。

これらの問題に対処することが理事会に求められたが、これらの問題を解決するには良い事務局長を雇うことであるという議論が先行して展開され、2014 年 10 月に市の経済・雇用発展課から事務局長リクルートのために必要な求人広告についての補助を受ける形で新事務局長の募集に入った。しかし、応募者の中から面接を行う候補者を絞り込んだ際に、どの程度の年収の提示ができるのか、ということが執行役員会で議論され、年収の上限を財務状況から裏付けようとする、そもそも専任の事務局長を雇うだけの財務余裕がないことがわかり、リクルート活動は中断することとなった¹³⁸。この混乱に責任を取る形で Tenderloin Neighborhood Development の幹部職員として Tenderloin CBD の理事長を務めていた Ron Hicks は、理事長を辞任した¹³⁹。

NPO への委託料も支払いが遅れ、キャッシュフロー獲得の手段としてこれまで曖昧であっ

た地区内の公的機関への負担金徴収が急に案件として持ち上がった¹⁴⁰。地区内には市の住宅局の大きな建物が存在するが、これまで負担金は徴収されてなかった。Tenderloin CBD は、ここに注目し、住宅局に対してこれまで不払いであった負担金の支払を求め、これにサンフランシスコ郡の徴税部門も了承を与えたため、住宅局からこれまでの負担金を年度途中で支払ってもらえることになり、委託料の支払いが可能となった¹⁴¹。

また先述の Safe Passage という子供見守り事業は、元事務局長の Dina の強いイニシアティブで実現した事業であるため、Dina は、転職先の地区内 NPO にこの事業を持っていくことを求めた。この事業自体は Tenderloin CBD のマネジメントプランに位置づけられた事業でありかつ補助も非営利財団から受けており、事務局長辞任といった個人的な理由で Tenderloin CBD の事業から外すことは本来的に難しい筈である。また仮に Tenderloin CBD の事業から外すのであれば、マネジメントプランの改定とそれに伴う負担金支払者への説明と市議会でのマネジメントプラン改定の承認議決が必要となる。しかし、市の経済・雇用発展課が事業から外すことを黙認し、マネジメントプランの改定も求めなかったために、Tenderloin CBD の事業から Safe Passage という新 NPO への事業継承がなされた¹⁴²。

しかし、この子供見守り事業がなくなると Tenderloin CBD の主たる事業は清掃のみとなる。組織の危機を克服するために長時間の会議が多く持たれるようになったが、理事達の間からは、「実際にやっているのは清掃事業だけなのに、どうしてこんなに沢山の会議があるのか」という疑問の声が起るようになる¹⁴³。地区アイデンティティ委員会で、Tenderloin CBD が組織として行うのはどのようなことであるべきか、が議題として設定されるが、ここでも長時間の会議が繰り返され、結論がでなかった¹⁴⁴。

新事務局長リクルートにも目処がたたず、組織の理念もはっきり定位できない中で新理事長によって提案されたのは、ロサンゼルスコンサルティング会社¹⁴⁵に Tenderloin CBD の戦略プラン、業務・組織面の見直しを提言してもらい、新事務局長を雇うのではなく、このコンサル会社に事務職員の監督を委ねる形で組織の再生を成し遂げるというものであった¹⁴⁶。

このような組織理念の外注という方針には、当然ながら古参の理事から批判がなされ、特にサポーター・ハウスに住む理事と単身用安宿を経営する理事とが強い反対の意思を表明した¹⁴⁷。2015年6月に理事の半数が改選となる時期を迎えたが、この方針に反対していた理事達が改選には立候補せず、Tenderloin CBD を去るという選択を行った。その後の新理事会でコンサル会社への発注が決定された¹⁴⁸。

依頼を受けたコンサルタントは、BID へのコンサルティングにも経験があり、現状把握のために各理事に丁寧にインタビューを行うという手法を取ったため、信頼を獲得し、組織の戦略プランの提言も理事会で承認されることとなった¹⁴⁹が、古くからの理事達が離れていく中で組織の方針が決められたのは、Tenderloin CBD にとって大きな転換点となった。

5.3.5. データ重視の市との連携活動

以上のような組織上の危機にある中、Tenderloin CBD が市と連携しながら実施したプロジェ

クトとして Tenderloin Pit Stop がある。これは、成功を収めるが、Tenderloin CBD とそこから業務委託を受ける NPO である SF Clean City Coalition の関係を微妙なものとするにもなった。

このプロジェクトは、Tenderloin 地区に公衆トイレが存在しないことが、衛生状態の悪化、清掃コストの増加をかえって招いているという問題認識の下、市の公土木課と Tenderloin CBD が連携して試験的に公衆トイレを3つ地区内に設置し、試験期間における清掃コストの変化を検証するというものである。

かつても歩道上に屋外広告物のパネル設置を特例で許可してもらった対価として公衆トイレを設置・運営する事業を展開する JC Decaux という広告会社が、Tenderloin 周辺部でトイレ設置を行ったが、トイレが麻薬売買や売春の場所となったために閉鎖された¹⁵⁰。この教訓にたつ Tenderloin CBD の理事達からの提案に基づき、このプロジェクトでは、SF Clean City Coalition の現業職員が常にトイレの横に立ち、鍵の開け閉めを行い、利用時間をモニタリングすることで犯罪行動を抑止する仕組が取られた¹⁵¹。またトイレ横には、麻薬用の注射器の回収ボックスも設置され、注射器が路上に捨てられることによる危険の低減も目指された。

このプロジェクトは、2014年7月からスタートし2015年1月までの6ヶ月間実施された。このトイレ設置により平均でならず月に約1万リットルの水を清掃において節約することができ、節約できた清掃コストの方がトイレ設置にかかるコストよりも低いことが明らかになった¹⁵²。この実証実験の結果を踏まえて、Tenderloin 地区でトイレ設置が継続されただけでなく、他の BID がある地区や商店街組合がトイレ設置を要望した地区においてもこのプロジェクトが広がることとなった。

このように成功を収め、他地区にもイノベーションの波及効果をもたらしたプロジェクトであったが、Tenderloin CBD が事務局長ポストを空席のままとし、組織的に混迷を深めていた時期であったので、実際のプロジェクトの実施過程においては、Tenderloin CBD の役割は薄まっていき、徐々に市の公土木課と SF Clean City Coalition の代表者との間でさまざまな事が決定されるようになっていった。



図5-3-6：Tenderloin 地区に設置された公衆トイレ（撮影 2014 年 12 月）



図5-3-7：清掃業務を行う SF Clean City Coalition の職員（撮影 2014 年 3 月）

SF Clean City Coalition は、Tenderloin CBD からサービス提供の委託を受ける組織であるが、実際の所、Tenderloin 地区に問題が集積することに鑑み、市の公土木課からも清掃実施につき補助を受ける形となっている。この補助額は、Tenderloin CBD からの委託料の七分の二と設定され、平日 5 日間のサービス提供は Tenderloin CBD からの委託、週末 2 日のサービス提供は市からの補助事業という区分を行っている¹⁵³。

この区分に伴い、SF Clean City Coalition の現業職員が平日業務をする際は、Tenderloin CBD の名称の入った制服を着用し、週末は SF Clean City Coalition の名称の制服を用いるというルールになっているが、実際の所、このルールは守られておらず¹⁵⁴、現業職員の意識においては、CBD からの委託による仕事なのか市の補助に基づく仕事なのか、日によって区分されるというようにはなっていない。またトイレ設置プロジェクトの資金元は、市であるため、プロジェクト実施を通じて市と SF Clean City Coalition の直接的関係が深まるにつけ、さらにこの区分が曖昧となった。

このように資金源がミックスされていることに伴い、Tenderloin CBD から SF Clean City Coalition が実施している清掃サービスについてのモニタリングが働きにくくなっている。Tenderloin CBD の歩道管理委員会の議論を受ける形で事務職員が SF Clean City Coalition の代表者にどの通りでどのような頻度で清掃を実施しているか、についてのデータ提供の依頼を行ったが、このように正確なデータを記録していたわけではない SF Clean City Coalition の側は、データ提供の依頼には、なかなか応答せず、最終的にも重点的に清掃を実施している通りを簡単な資料として提出するだけとなった¹⁵⁵。

SF Clean City Coalition の代表者は、NPO での経験が豊富であり、長年、この組織の代表を務めている。他方で Tenderloin CBD の事務職員は、経験が浅いため、組織運営に必要な情報は、委託先の SF Clean City Coalition の代表者からいろいろと教えてもらうという関係となる。組織の危機を乗り越えるための議論をしている理事会や各種委員会でも SF Clean City Coalition の代表者が出席してきて、NPO の労務や会計上のルールにこの代表者が明るいこともあって、何かと助言を行うことが多い。

Union Square BID においては、委託先の各現業職員には、GPS センサーが設置され、活動の詳細が地理情報システムに統合されて図示されるため、各理事はどのようにサービスが提供されているのか、を詳細に知ることができ、サービス提供が不十分の場合、地区内の不動産所有者は、すぐにサービス提供会社に直に連絡し、対応してもらうことができた。

これに対して Tenderloin CBD では、どのようにサービスが提供されているかの詳細は、誰も把握していない。清掃が不十分であった場合、SF Clean City Coalition に清掃実施を依頼するという連絡ルートは、地区内で共有されておらず、Tenderloin CBD が長年、存在するにもかかわらず、清掃実施を求める多くの通報は、市の公土木課に対してなされていた¹⁵⁶。

組織再建の依頼を受けたコンサルタントは、このことを特に問題とし、SF Clean City Coalition への聞き取りを重ね、通常の BID で見られるようなプリンシパルとエージェントの関係を確立することを提言する¹⁵⁷。

5.3.6. ジェントリフィケーションと Tenderloin CBD

コンサルタントからの提言は、以上のような内容に留まるものであり、特に目新しいものではなかったが、外部への組織理念の発注をめぐる対立から理事会の構成が変化したことは、Tenderloin CBD のジェントリフィケーションに対するスタンスにも変更をもたらすものになっていった。

2015年6月の半数の理事の改選では、サポータティブ・ハウスに住む理事と単身用安宿を営む古参理事が継続して立候補しなかっただけでなく、不動産所有者の理事枠改選において住宅系非営利団体の Tenderloin Development Corporation に所属する候補者が劇場オーナーの新候補者に破れるという結果となった¹⁵⁸。

これまで Tenderloin CBD の理事長は、Tenderloin Development Corporation か Tenderloin Housing Clinic に属する理事がずっと務めてきており、住宅系非営利団体の影響力が大きかったが、2015年6月の新理事会での投票では、不動産ビル経営会社 Shorenstein の役員が新理事長に選出された¹⁵⁹。この方は、組織改革の議論に際しては、Tenderloin 周辺で生じているハイテク産業の都心回帰によるジェントリフィケーションを Tenderloin CBD としても積極的に取り込んでいかなければならないことを主張し、将来の事務局長には、Twitter や Uber といった大企業から大口の寄付をとりまとめた際には、寄付総額の数パーセントをボーナスとして支給するインセンティブ条項を労働契約に設けることを提案し¹⁶⁰、住宅系非営利団体の古参理事と意見対立を生んできた人物であった。

このインセンティブ条項は見送りとなったが、店舗を営む新しい理事達からは、Tenderloin の周辺は、不動産活況を呈し、再開発が沢山行われているのに対して、どうして Tenderloin 地区内は、この流れから取り残されているのか、という考えが表明されるようになっていった¹⁶¹。

新理事長の不動産ビル経営会社は、このような中で不動産取得を着実に進め、Market 大通りに面する Tenderloin 地区内で再開発事業を行うプランを立てた。このプランは、元々この会社が有していたビル周辺の駐車場や空き地を統合することで12階建ての大規模ビルを建て、1,2階部分を小売店舗スペースとし、それ以外の階を合計で304住戸からなる市場価格の高級賃貸住宅とするものであった¹⁶²。

市のインクルージョナリー・ゾーニング条例に基づけば、このような規模の住宅供給を行う場合、その12%程度をアフォーダブル住宅とすることが義務づけられる¹⁶³が、ビル経営会社の提案は、この義務をこの新しい大型ビルで実施するのではなく、Tenderloin の別の箇所で中型のビルを取得し、そちらのビルをアフォーダブル住宅専用の85戸の低廉家賃住宅から構成される建物とすることでその義務を果たすというものであった。

確かにこうすることで条例上の義務はクリアされるが、高級感のある大型ビルと最低限の設備を整えた低家賃住宅を切り離して、大型再開発の高級化戦略を進めること、アフォーダブル住宅の供給数も条例基準をぎりぎりにクリアするだけであり、Tenderloin 地区の低家賃住宅地という特性に鑑みれば、不十分であることに対して反対運動が起こり、この再開発によって



図5-3-8：不動産会社 Shorenstein によって提案された再開発プラン
出典：San Francisco Chronicle 2014年11月9日記事

地区のジェントリフィケーションが起これ、民間の賃貸住宅に住む借家人の追い出しが始まるという批判が高まっていった。

この再開発計画は、Tenderloin CBD 理事会でも説明の機会が設定され¹⁶⁴、傍聴に来た借家人擁護団体や労働組合から批判的な意見が出されたが、新理事長のもとでの Tenderloin CBD は、組織としては、特に再開発案に意見を表明せず、説明の機会を持ったというだけのスタンスに留まった。

Tenderloin CBD の理事ではもはやなくなった Tenderloin Development Corporation は、この再開発への反対運動を中心的に担い、市議会に市の都市計画委員会の開発許可を取り消すように不服申し立ても行った¹⁶⁵。しかし、この申し立ても却下され、再開発が許可された¹⁶⁶。低廉家賃住宅地としての自己規定を有していた Tenderloin 地区においてこのような再開発が許可されたのは、大きな転換を意味する。

5.3.7. 小括

Tenderloin 地区は、ジェントリフィケーションの悪影響を防ぐため、大型ホテル再開発に抗う住民運動が1980年代に展開され、この運動が勝利し、運動の成果をゾーニング上においても勝ち取ることで低廉住宅地としての地区アイデンティティを獲得した。

Tenderloin CBD の発足や活動もこの運動のレガシーに依拠するものであり、その組織運営においては、サポートイブ・ハウジングに住む者や住宅系非営利団体の積極的な参加が図られ、会議の公開を通じて様々な人々との対話を実現してきた。

しかし、集めた負担金を用いて地区に必要なサービスを効率的に供給するという BID 制度の主たる目的の達成という点に注目してみると、清掃活動の目的がホームレスの社会参入を主としていること、この地区が条件不利地区であるゆえ市からの補助も清掃活動に流れ込むこと

を背景に、サービス供給のあり方にモニタリングが働く仕組とはなっておらず、コミュニティ組織による多極的ガバナンスの長所は、発揮されていなかった。

比較的条件の良い商業地で結成される通常の BID とは異なり、条件不利地区で結成されたこの Tenderloin CBD を特徴つける事業としては、観光客ではなく、地区の子供向けの見守り活動の実施があったが、この事業は、事務局長の辞任という個人的事情に伴い、組織の活動から切り離され、Tenderloin CBD は、アイデンティティを失った。

組織運営の危機、アイデンティティの模索が続いた中で、新たに辿りついた方向は、低廉住宅地における居住者の利益を守るという組織アイデンティティを過去のものとし、地区をアップグレードする再開発を是とする普通の BID の姿であった¹⁶⁷。

5. 4. Castro /Upper Market CBD –ゲイタウンとしての個性化と多様性の擁護

5. 4. 1. 地区の概要

最後のケース・スタディとして Castro 地区の BID である Castro CBD の活動と法との関係を見ていく。Castro 地区は、世界最大規模のゲイタウンと位置づけられる。都市社会学者のカステル (1997[1983]) は、このゲイタウンの形成過程を丹念に調査し、ゲイたちが集住を始め、商店街組合の主流となり、政治過程にも影響力を行使することで自分たちの文化的アイデンティティを表出できる「空間」を獲得した都市的社会運動としてこの街の歴史を高く評価している。

ゲイたちが運営するバーやレストラン、小売店が集積するだけでなく、この地区やその周辺に多くのゲイたちが居住していることがこの地区の特質である。この地区は、1960 年代後半までは、アイルランド系移民の労働者階級が多く住む街であり、これらの人々が郊外へと転出していくに伴い地区は見捨てられ、老朽化した空き家が増大し、不動産価格も低下していった (カステル 1997 : 290)。

しかし安価な住宅が存在することは、サンフランシスコ市に移り住んできたゲイたちにとっては魅力的な条件であった。空き家となっている戸建住宅は、設備の水準は低かったが、1880～1890 年に建てられた木造 3 階建てのヴィクトリア朝風住宅であることが多く、この住宅を安い価格で手に入れたゲイたちは、この建物を自らの手で修理・改修し、個性ある歴史的建物として蘇らせた (同上 : 288)。

その当時は、この建物に歴史的価値を見出す者はおらず、市の都市計画局も密集するヴィクトリア朝風住宅は再開発せねばならない対象と認識していたが、ゲイたちの建物リノベーションが区内やその周辺にも波及し、街全体の環境が向上していくという現象が生じたため、1968 年から市も歴史的建造物をランドマークとして指定し、街を保全することで価値を高めしていく施策を取るようになっていった¹⁶⁸。

この歴史は、今日のゾーニングにも反映しており、Castro 地区は、商業と居住が共存する混合用途地区として位置づけられ、大規模な開発は許可されず、建物の高さは 3 階までに制限され、小規模な 3 階建て建物が建て替えとなる場合も商業用途に使えるのは地上階と 2 階部分



図5-4-1：

Harvey Milk の映画が上映された際のキャスト口通り
出典：San Francisco Chronicle 2008年10月29日記事

人物であり、キャスト口通り商店街の空き店舗を借りてカメラ店を1972年に開業している。

その当時のキャスト口通りの商店街組合である Eureka Valley 商店街組合は、ゲイたちの進出を好ましくないものとして商店街組合への参加を拒んだが、Milk は、新しく店を始めたゲイたちを中心にして Castro Village 商店街組合を組織し、会長となってこの地区で新たなイベントを行ったり、同性愛者の権利擁護活動を行ったりした（畢 2014）。この活動の延長上で選挙活動にも挑み、3度の落選の後に市政執行官に選ばれ、市議会で同性愛者権利擁護条例を採択させた¹⁷¹。

Milk のカメラ店は、同性愛者のまちづくり活動と権利擁護活動の拠点でもあり、今日でも人権擁護キャンペーンセンターの活動拠点として建物が保全されている。また2002年には、これとは別に Market 通りに LGBT コミュニティセンターが開設され、さまざまな運動の拠点であると同時にシニアとなったゲイたちをサポートする低家賃住宅としての機能を果たしている。



図5-4-2：ヴィクトリア風の低層住宅が残るキャスト口通り（撮影2014年9月）

5. 4. 2. CBD 結成の契機

この地区で BID の創設が進んだのは、2002 年に Milk が選出されたのと同じ選挙区で同じくゲイであることを公にして市政執行官として当選した Bevan Duffy の尽力が大きいとされる¹⁷²。すでにこの頃に Castro 地区は、ゲイ・コミュニティの街として多くの観光客を集めるようになっていた。Duffy は、観光客への安全対策を求める商店街組合や地区のジェントリフィケーションに懸念を持つ人々の参加を上手く引き出ししながら、意見をまとめていき、2006 年に Castro CBD の発足にこぎつけた¹⁷³。

この組織のミッションを宣言する文には、「カストロ地区のユニークなアイデンティティを育み、多様性を受け入れてきた歴史を尊重すること¹⁷⁴」が掲げられ、創設後すぐにこの地区をゲイ・コミュニティの街として個性化するための街並み修景プランづくりが着手された。

BID は、不動産所有者を中心とする組織であるが、この街並み修景プランの作成にあたっては、不動産所有者やビジネスオーナーの意見だけでなく、地区の住民やコミュニティグループの意見も同じように重視するという方針が取られ、その方針の下でアンケート活動が行われたり、プランづくりのためのワークショップが重ねられたりした¹⁷⁵。

Castro CBD は、市の都市計画局や公土木課とも連携を蜜にしなが、プランづくりを推進し、2008 年にプランを完成させる。その内容は、カストロ通りやマーケット通りの駐車スペースを削減して大幅な歩道拡幅を行い、歩道上に植栽を行ったり、ベンチを設置したりすることで歩行者が街に佇むことができる公共空間を作り、その管理を Castro CBD が行うことが柱となっている¹⁷⁶。

さらにこの歩道工事に併せて、歩道に同性愛者の権利擁護活動で功績があった人物達のプレートを設置したり、LGBT の街であることを示す虹色の旗やバナーを街灯の柱に設置したり、夜間の街灯の色も虹色の中で変化していくものとするといったプランが提示されている¹⁷⁷。

このプランづくりに広範な参加を引き出したことにも支えられ、今日までカストロ地区は、

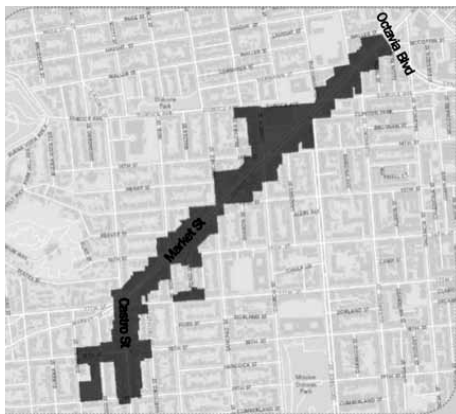


図 5-4-3 : Castro CBD の管轄領域
出典 : Ellicott, Stanley and Pagan, Lisa (2012 : 35)



図 5-4-4 : プランづくりのワークショップ
出典 : Castro CBD のホームページ
(最終閲覧日 : 2016 年 12 月 20 日 <http://castrocbd.org/>)



図5-4-5：修景前のカストロ通り

出典：カストロ通り修景プロジェクトホームページ
(最終閲覧日：2016年12月20日 <http://castrostreet.org/>)



図5-4-6：修景後のカストロ通り

出典：前掲と同様

この街並み修景プランに基づく形で市の事業として歩道工事や街灯設置が進められてきており¹⁷⁸、Castro CBDは、この拡大しながら個性化を強めた空間を管理するという役割を担っている。

5.4.3. 組織運営上の特徴

このようにカストロ地区のまちづくりを推進する上で重要な役割を果たしている Castro CBDであるが、この地区は三階建ての小さな木造建物が中心となっていることもあり、不動産所有者から集めることができる負担金は小さく、予算規模では、Union Square BIDの約六分の一、Tenderloin CBDの半分程度となっている。

よって専従職員も事務局長一名のみであり、発足から事務局長を務める Andrea Aielloが一人で様々なことを切り盛りしている。しかし、ゲイタウンとして個性化した地区であるゆえ、Castro CBDの活動に高い関心を持つ人々が多く、Castro Ambassador という名称で行われている観光案内人の仕事は、30名程度の方が無償ボランティアとして担っており、Castro CBDは、これらの方にユニフォームを提供したり、担当時間を調整したりといった役割を担っている¹⁷⁹。

またカストロ地区には、Castro Community on Patrol というパトロール活動を行う NPO も存在する。ここに属してパトロール活動を行う 10 名程度の方々は、Castro CBD に雇われているのではなく、無償ボランティアとして活動しており、Castro CBD が行う活動と密接に連携を取っている¹⁸⁰。

このように Castro CBD の活動を支える人々が広範に存在していることもあって、Castro CBD の理事会や各種委員会にも傍聴者がよく現れ、質疑も活発になされる。会議冒頭には議

長役を務める方から必ずブラウン法の趣旨とその法が傍聴者に保障している権利についての説明がなされる。Castro CBD は、ホームページで事前に各会議の議題を通知したり、事後に詳細な議事録を公開したりしていることに加え、議題通知と議事録の資料をサンフランシスコ市立図書館にも保管してもらい、市民が昔の議事録などを調べることも容易ようにしている。



図5-4-7：ボランティアとして活動する Ambassador (撮影 2015 年 8 月)

理事に空席ができ、新理事を選挙で選ぶとなった場合、これまで傍聴に来た人の中から立候補者が出ることも多く、先のホームページにも立候補希望者用の入力フォームが準備されている。規約では、20% 以上の理事が非不動産所有者でなくてはならない、と定めているだけで、不動産所有者理事、ビジネスオーナー理事、住民理事のそれぞれの枠に定数を設けることは行わず、その都度、柔軟にバランスを考慮しながら新理事を選んでいる。理事を選ぶ投票前に各候補者が述べるのは、コミュニティ全体へどのようにコミットメントするかということであり、どの利益を代弁し擁護するか、といったことではない¹⁸¹。

5. 4. 4. 土地利用規制への関与 —活動内容その 1

Castro CBD が供給するサービスは、歩道の清掃、植栽管理、落書き除去、防犯パトロール、観光客への案内といった内容になっているが、この BID を特徴づける活動内容として、土地利用委員会を常設し、この地区で新規に開業する店舗や再開業に伴う住宅供給のあり方について影響を及ぼしている点が挙げられる¹⁸²。

ここで目指されているのは、均質的なチェーン店舗の進出をコントロールすることでカスト



図5-4-8：ボランティアとして活動するパトロール隊

出典：Castro Community on Patrol のホームページ (最終閲覧日：2016 年 11 月 10 日 <http://castropatrol.org/>)

ロ地区のユニークなアイデンティティを発展させること、アフォードブル住宅の供給を実現することで商業と居住とが共存する街を守ることである。

Castro CBD が地区内の土地利用のあり方に影響を及ぼすことが可能となっているのは、市のチェーン店舗規制条例と条件付特定用途許可制度（Conditional Use Permit）という二つの制度において住区からの意見表明を重視する仕組みが取られているからである。

カストロ地区に限らずサンフランシスコ市は、個性的で活気ある近隣商業地区が多く残っている数少ないアメリカの大都市の一つである（畢 2014：206）。各近隣商業地区の魅力を構成するのは、ローカルに営業を行う個人経営の店舗が集積である。この魅力を守るためには、どの都市でも同じような様式で商売を営む標準的チェーン店舗（formula retail）の進出をコントロールすることが肝要となる。

そこでサンフランシスコ市は、2004年に全米の大都市で初めて標準的チェーン店舗の出店を規制する条例を施行した¹⁸³。この条例によれば、標準的チェーン店舗とは、アメリカ国内で11以上の店舗を有し、標準化された店舗デザイン、品揃えで営業する店舗を意味する。

このような店舗が市内の近隣商業地区に進出する際には、市の都市計画委員会からの特例許可を必要とし、この許可申請に先立ってその出店計画を住区（Neighborhood）内のコミュニティ組織や住民に通知せねばならない¹⁸⁴。この計画に懸念があるとコミュニティ組織や住民が判断した場合は、これらの者は、計画の通知を受けてから30日以内に都市計画委員会に許可申請を審査するための公聴会の開催を請求できる。

この公聴会においてコミュニティ組織や近隣住民は、この出店計画に対して意見を述べる機会が与えられる¹⁸⁵。標準的チェーン店の許可を審査する上での基準は、出店が住区の発展にとって望ましいか、という点にある¹⁸⁶ため、コミュニティ組織や近隣住民からの意見は、都市計画委員会の判断に大きな影響を与える。特に出店しようとする店舗の事業内容が、近隣商業地区内の既存の店舗と重複する際には許可を得るのが難しくなる¹⁸⁷。

都市計画委員会は、7名から構成され、公聴会後に当該案件につき許可するか否かの投票をすぐに行う。多数決原理が貫かれており、近隣からの反対が強く、反対理由が根拠づけられていれば、出店不許可となることが多い。畢（2014：208-）は、2004年の条例施行から2011年までの出店申請を調査し、公聴会が開催された場合、3分の1の出店申請が不許可となっていることを明らかにしている。

また出店が許可される場合もその許可は、条件付許可（Conditional Use Permit）という形で条件が付された上で許可される。この条件には、この出店計画に際して近隣が有した懸念事項、例えば夜間の騒音や店舗前の駐車増加を生じさせないこと等の条件を盛り込むことができる¹⁸⁸。許可が出され営業がスタートしても、許可の際に付せられた条件が守られていなかった場合、近隣住民やコミュニティの組織は、許可の撤回を求めることができる。

カストロ地区は、近隣商業地区としてチェーン店舗出店の許可プロセスに関与できるだけでなく、カストロ地区独自のゾーニング¹⁸⁹に基づき、チェーン店舗ではないレストランやバーなどの飲食店の新規開業に関しても許可審査を行う公聴会の開催を求めることができ、これら



図5-4-9：土地利用委員会からの報告を受ける Castro CBD 理事会（撮影 2015 年 6 月）

の店舗への開業許可も条件付許可という形を取る。

またサンフランシスコ市全体で住宅を確保するための条例¹⁹⁰に基づき、地区内の住戸が建て替えや改築によって消滅させられる際にもコミュニティ組織や近隣住民は公聴会を求めることができ、新たな建物の中にアフォーダブル住宅の確保を求めたり、新規の用途を条件付許可とし既存住民への負の影響を防ぐ手段を講じたりすることができる。

以上に説明した市の土地利用規制を通じて Castro CBD は、地区内での新規店舗の進出計画や建物の建替・改築の計画を事前に行うことができるようになっており、毎月定例で開催される土地利用委員会の場においてこれらの新規計画の内容を審査し、どのように対応するかを判断している。特に問題のない計画であれば、この委員会限りでの審議となるが、意見を提出したり、反対したりすることが必要な計画があれば、土地利用委員会としての対応案をまとめて、理事会での審議を仰ぐという形が取られている。

筆者が観察した範囲では、全米で展開する銀行の支店開設とドラッグストアのチェーン店舗進出の計画に対して Castro CBD は、反対の意見をまとめることとなった。銀行の支店開設計画に関しては、その銀行を利用する人が西海岸では少ないことから支店開設へのニーズが地区内や周辺部の住民にほとんどないこと、金融機関の支店はこの地区への往来者を増やす効果ないといった点が反対する理由としてまとめられた¹⁹¹。ドラッグストアに関しては、かつて同じチェーンに属するドラッグストアが地区内の別の場所に存在したが営業マナーが悪かったこと、既に複数のドラッグストアが地区内に存在することが反対の理由とされた¹⁹²。

他方でチェーン店舗でもハンバーガー店 Mary's の新規開業に際しては、この店舗の開業計画において屋外広告物を全国仕様のものでなく、サンフランシスコ仕様の独自のデザインとする案が示されていること、このチェーングループは、LGBT コミュニティへの理解も高いという理由から賛成の意見がまとめられている¹⁹³。

低家賃住宅の確保に関しては、市のインクルージョナリー・ゾーニング条例で要件とされている開発規模の 12% 程度をアフォーダブル住宅として新開発の建物内に供給することをディベロッパーに求めるというスタンスが取られている。ただし、周辺のコミュニティ組織が、この最低基準よりも上乗せしてこの地区内で住宅開発がなされる場合、20% 程度をアフォーダブル住宅として新開発の建物内に確保させることを求める請願をまとめようとした際には、Castro CBD は、これに加わることを行わなかった¹⁹⁴。

このように Castro CBD は、新規の出店や開発に対してその都度、その適否を審査し、意見

表明を行うことで土地利用のあり方に影響を与えている。しかし、どのような意見がコミュニティの組織から提出されるか、につき予測可能性が立ちにくいということになれば、不動産を取得したり、出店計画を準備したりする上でのリスクが事業者にとって大きくなり過ぎ、結果として望ましい土地利用をもたらす計画をも妨げてしまう恐れがある。実際に空き店舗となったまま、次の利用が長期間ストップしている店舗スペースが目立つことも地区の課題として認識されている¹⁹⁵。

そこでCastro CBDの土地利用委員会は、2008年の街並み修景プランの次のステップとしてカストロ地区小売店舗誘導戦略プランの策定に2014年から取り組むこととなった。このプランの策定に当たっては、市の経済・雇用発展課の支援を受けて調査会社や隣接する商店街組合や住民組織の参加を得ながら進められ、地区の社会・経済的な要素に関する統計の詳細な分析、各店舗や来訪者へのインタビューやアンケート調査を豊富に行い、その成果に基づく提言がなされている。

2015年6月に完成したこのプラン¹⁹⁶によれば、この地区に買い物のため来訪する人の多くは、近隣住民であっても観光客であっても車ではなく、徒歩で訪れ、幾つもの場所を歩き回って時間を過ごしていることが調査から示され、この徒歩フレンドリーな街の特性を「徒歩回遊性（Walkability）」という新たな概念で説明している。新規に開業する店舗は、どのような業種であっても、地区を歩いている人々にとって入ってみたいと思わせるような魅力を持たせること、この地区の徒歩回遊性を増大させることに貢献する店であることが出店戦略において重視されねばならないことが一般的な命題として提示されている¹⁹⁷。

さらに既存の店舗の業種分布や経営状況の調査に基づき、新規出店の場合にCastro CBDを初めとするコミュニティ組織から出店が歓迎される青信号の業種、出店許可にはさほどの異論はでない黄信号の業種、出店許可には反対の意見が出ることが予想される赤信号の業種を具体的に列挙し、出店を計画する事業者の予測可能性を高めることが目指されている¹⁹⁸。

それに加え、全国チェーン店舗についても、LGBTコミュニティやLGBTの権利に関して企業として理解があり、他都市のゲイタウンに進出した店舗がコミュニティ組織から良い評判を得ているチェーングループの名称が30程度具体的に列挙され、これらのチェーン店舗であれば、地区として進出を歓迎することが示されている¹⁹⁹。

ただし、他方で、この戦略プランは、ここ最近の傾向としてカストロ地区やその周辺地区に新たに居住することとなった新住民にゲイではない人々が増えつつあることと、観光客の多様なニーズに応える必要があることを背景として、ゲイ向けではない店舗も誘導していく必要性が打ち出されている²⁰⁰。さらに戦略プランには、ゲイタウンとしてのアイデンティティ構築は1980,90年代の産物であり、この地区アイデンティティを継承しながらも新たな進化を遂げることが、競合する他の商業エリアとの競争に勝つために必要であるとの認識が繰り返し示されている²⁰¹。この認識は、ゲイタウンとしての個性化を目指した2008年の街並み修景プランとは異なるものであり、商店街としての競争力確保という観点が強まったと言える。

チェーン店舗の出店規制への関与は、市内の他地区の商店街組合等でも行われているが、地

区の現状診断に基づき、このようにして地区としての賛成・反対の基準をプランとして具体的に明示している地区は他にはなく、Castro CBD の先駆性をここに見て取ることができる。

さらにプランでは、望ましい店舗誘導を行うためには、地区内の不動産流通をコーディネートする専門家を雇用する NPO 組織の立ち上げが必要となることが提案されており²⁰²、Castro CBD が行ってきたまちづくりがさらに進化を遂げることが展望されている。

5.4.5. ホームレスの排除から包摂へー活動内容その 2

以上のように地区全体をデザインする洗練されたまちづくり活動を行う Castro CBD であるが、その発足の経緯は、商店主達による地区の安全対策を求める声に根ざしていた。よって日々の活動の中心となっているのは、この地区の治安強化であり、特に力を入れているのがホームレス対策である²⁰³。

このような治安強化の手段として Castro CBD が実施しているのが、Union Square BID が行っているのと同様の 10B Police による地区内パトロールの強化である。創設から 2013 年までの間、Castro CBD は、年間 10 万ドル程度をサンフランシスコ市警に支払い、毎日、夕方 4 時から深夜 2 時までの間、1 名の警察官をこの地区のパトロール活動に専念させる形を取ってきた。

Castro CBD がこの警察官に期待したのが、座り込み・寝そべり禁止条例に基づくホームレスの追い出しである。Castro CBD の依頼に基づく 10B Police がどのような活動を行ったかは、Castro CBD に月例レポートが掲載されているが、それによると警察官が行った注意活動で最も多いものは、いずれの月においても「歩道通過の阻害」に関するものとなっており、ホームレスに対策が中心となっている²⁰⁴。

しかし、10B Police による座り込み・寝そべり禁止条例の適用によるホームレスの追い出しという戦略は、やがて行き詰まりを見せるようになっていく。

その第一の理由は、Castro CBD が主催した会議において、このような Castro CBD と市警察の追い出し戦略に対して LGBT コミュニティの活動家達から非人道的であるという批判がなされ、批判に対応する必要性が生じたからである²⁰⁵。

第二の理由は、座り込み・寝そべり禁止条例が適用できない場所があるという点である。街なみ修景プランに沿う形で 2010 年に整備された Jane Warner Plaza 広場は、しゃれたデザインのテーブルやベンチが設置され、地区のちょうど中心に位置するが、この広場 (Plaza) は歩道ではないためここに座り込んでいるホームレスに対して座り込み・寝そべり条例の適用はできない。市政執行官に働きかけて条例適用を模索した Castro CBD に対しては、ホームレス支援団体 Coalition on Homelessness からこの広場での抗議活動もなされ²⁰⁶、広場でのホームレス増加への対応をより難しいものとした。

第三の理由は、Union Square BID でも認識されたように、追い出し戦略に資源を投入しても実際のところホームレスが減る傾向がでないため、Castro CBD においても追い出し戦略そのものの有効性に疑問符がつけられるようになってきたからである。



図5-4-10：ベンチ・テーブルが設置された Jane Warner Plaza 広場

出典：Hoodline 2016年7月20日記事



図5-4-11：ホームレスに働きかけるソーシャルワーカーのチーム

出典：Bay Area Reporter 2016年12月8日記事

このようにして追い出し戦略が行き詰まる中で Castro CBD が2015年から新たにスタートさせたのが、Castro Cares プログラムであり、ここでは、「追い出しからケアへ」ということが謳われた。

このプログラムは、市の公衆衛生課（Department of Public Health）、市警察、Castro CBD の連携によって実施され、カストロ地区のホームレスに働きかけて支援を提供するソーシャルワーカーを展開させることで、ホームレスを各種の福祉サービスへと繋いでいき、ホームレス状態そのものを解決することを目的とするものである。

プログラムには、この地区選出の市政執行官 Scott Wiener の働きかけもあり、市から2年間、毎年約10万ドルがスタートアップのための補助がなされることが先に決まったが、この補助だけでは十分ではないので、このプログラムのための寄付金集めキャンペーンが Castro CBD によって大々的になされ、約15万ドルの寄付金が集められた²⁰⁷。

プログラムは、2015年3月からスタートし、2名のソーシャルワーカーがそれぞれ週20時間、この地区でホームレスへの働きかけ活動を行い、毎月、Castro CBD のコーディネイトにより、市の公衆衛生課、市警察、Castro Community on Patrol、商店街組合が集まる会議が持たれ、そこでプログラムの実施状況や効果について検討を重ねるといった体制が構築されている。

ホームレスへの支援活動を行うソーシャルワーカーは、働きかけを行ったホームレスの出現場所や属性、行った支援内容等を詳しく記録している。働きかけを行っても4割程度のホームレスは支援を受けることを拒否するが、それ以外の場合、各種の福祉サービスを受けることがソーシャルワーカーの働きかけによって実現している。

スタートしてから1年半の間で2,000名ものホームレスがこの Castro Cares による各種福祉サービスへの繋ぎを受け、340名の方が生活扶助を受給し、448名の方がシェルター等の一時住宅の紹介を受け、216名の方が精神医療も含む無料医療サービスを受けることができたことが成果として報告されている²⁰⁸。

このような成果は評価できるものであるが、このプログラムの実施を観察した立場からする

と、対外的に広報されている「追い出しからケアへ」というイメージとは異なる内容をこのプログラムは孕んでおり、その点に課題があると言える。

第一の課題は、このプログラムに基づきカストロ地区で活動を行っているソーシャルワーカーは、市の公衆衛生課の職員であり²⁰⁹、この仕組は、10B Police と同様に地区内への市の職員配置に伴う使用料を支払うことができる地区のみが市からの手厚いサービス供給を受けることができるものとなっている点である。

第二の問題は、Castro Cares プログラムによって増強されたのは、ソーシャルワーカーの活動だけでなく、Quality of Life に関する条例執行を行う 10B Police のパトロール活動も週に 50 時間分が追加され、「追い出しからケアへ」という標語で集められた寄付金の多くは、この 10B Police の増強のための市警察への使用料支払いに用いられた²¹⁰ という点である。

ホームレスへのケアの提供も、社会問題の真なる解決を目指すのではなく、自分達の地区からその存在を消してしまいたい、追い出し戦略の免罪符が欲しいという動機からのみ行われているのであれば、Castro CBD の活動も引き続き社会活動家からの批判にさらされることとなるであろう。

この Castro Cares の成功に学んだ Union Square BID でも Union Square Cares という同様のプログラムを 2016 年 12 月からスタートさせていくことになる。しかし、そのきっかけとなったのは、市の公衆衛生課の職員からの Union Square BID への働きかけがあった²¹¹ からであり、公衆衛生課にとっては、現場で活動する職員を増員していく上で BID による使用料支払いは魅力であったことがこのような連携を推進させた動機であった。

5.4.6. 小括

以上、Castro CBD の組織運営と活動内容を見てきた。予算規模は、小さい組織であるが、活発な活動を展開していると言える。コミュニティ組織による地域管理の長所である、①構成員の選好に合ったサービス供給は、街並み修景プラン策定過程における住民参加の充実、小売店舗誘導戦略プラン策定過程におけるインタビューとアンケート調査の充実といった形で現れ、②組織運営への構成員の参加は、ボランティア活動参加者の幅の広さ、CBD の活動への各店舗の理解や協力において確認でき、③ルール進化の柔軟性、④低コストでのモニタリングの実現は、新たな Castro Cares プログラムへの取り組み、その実施過程を検討する定例会議の充実という形で現れ、⑤イノベーションの発揮は、これまで見てきた活動の随所に見られた、と言える。

特に先駆的に街並み修景プランと小売店舗誘導戦略プランを策定し、作りたいまちの姿を具体化し、それを土地利用委員会による開発許可過程への参加という手段を通じて実現させてきた点は特筆される。土地利用委員会によるチェーン店舗規制への関与は、ジェントリフィケーションに伴う均質化からこの街を守る効果を発揮していると言える。

組織としての戦略の実現、効率的な組織運営を推進する一方で、ブラウン法と市条例の精神に忠実に会議運営の公開、非不動産所有者の意見の汲み上げも重視し、コミュニティ全体を代

表する組織であろうとしている点も Castro CBD の特徴と言える。このような開かれた運営スタイルを通じて Castro CBD は、活動への支援者や組織の担い手となる新理事を発掘している。またホームレスの追い出しからケアの提供へという転換がなされたきっかけも、Castro CBD が主催した会議において公衆からなされた批判に応答する必要があったことが注目される。

ただし、2015年の小売店舗誘導戦略プランでゲイタウンとしての個性化の推進よりも他の商業エリアとの競争力確保が重視されたり、Castro Cares プログラムにおいても追い出し戦略が実際には強化されていたり、といった活動内容に見られるように、基本的には商業者の利益確保が中心に置かれており、その点に BID 組織としての本性を見て取ることができる。

6. 考察

最後に本稿で設定した課題に対してこれまでのケース・スタディから明らかにできた点をまとめることで結びとしたい。

本稿の問題関心は、我が国においてエリアマネジメント推進の仕組としてアメリカの BID 制度への関心が高まっているのに対して、本場であるアメリカにおいては BID 制度への批判的研究が多く、BID を推進する論者においても法の作用を通じてその組織運営を地域住民や多様な人々にとってインクルーシブなものへとするものの重要性が説かれているという点にあった。

そこで本稿は、市条例と州法を通じて BID をビジネスの利益だけでなく、コミュニティ全体の利益に適うように方向づけようとしているサンフランシスコ市を対象に3つの BID の観察調査を行った。

その際、オストロムによって唱えられた多極的ガバナンス論に依拠し、規模の小さなコミュニティ組織としての長所である、①構成員の選好に適ったサービス供給、②構成員の参加、③ルール進化の柔軟性、④サービスへのモニタリング確保、⑤イノベーションの発揮が各組織に見られるか、ということを検証することを第一の課題として設定した。

第二の課題としては、会議公開を求める州法、非不動産所有者理事の確保を義務づける市条例、裁判所による司法審査といった法の作用が、どのように各 BID の組織運営に作用しているのか、を観察し、これらの法の作用が、BID を批判する先行研究が指摘した、①公共空間の商業化、②地区のジェントリフィケーション、③地域民主主義の空洞化、④地域間格差の拡大、⑤困窮者の排除といった問題点を修正するべく機能しているか、を検証することとした。

3つの地区のケース・スタディを行ってみて、強く印象づけられたのは、同じ BID であっても活動内容や組織運営スタイルには大きな違いがあり、3つの組織ともそれぞれの地区の歴史や特徴に強く規定された形で活動を行っているという点であった。

Union Square BID は、サンフランシスコ初の BID として歩行者中心のダウンタウン再生に取り組み、地区のネットワークングを行いながらコミュニティ組織としての長所を発揮し、新たな事業展開を通じて他地区をリードする存在となっている。Tenderloin CBD は、住宅系非

営利団体が中心になって設立し、市からの補助も受けるためにサービス供給の改善を図るモニタリングが機能していないという課題があったが、Pit Stop トイレ事業の実施に初めて取り組み、この成果を他地区に波及させる役割も果たしていた。Castro CBD は、ボランティアの参加、公衆の会議参加を上手く引き出しながら、コミュニティ組織としての特性を活かし、ゲイタウンとしての個性化、新たなケアプログラムを実現し、ケアプログラムの成果については Union Square BID にも波及させていた。

それぞれ特性ある地域に BID が存在することでその地域の課題に対応した新たな取り組みが生まれ、その成功経験が市全体に波及しているのは、まさに多極的ガバナンスの長所が発揮されていると言える。

他方で法の作用によって組織運営をインクルーシブなものにする機能については、調査開始時に期待したような作用は、見られなかったと言える。

調査開始時に執筆した高村（2016）では、会議の公開、非不動産所有者の理事枠設定を通じて BID を地域に開かれた会議体へと方向づけるサンフランシスコ市の BID 制度を水平的ガバナンスが実現する仕組みとして、BID 理事会に市職員が必ず参加することで垂直的統制をはかるニューヨーク市の制度よりも高い評価を与えた。

しかし、Union Square BID では、ブラウン法の要請は無視され、会議への公衆参加はなされておらず、非不動産所有者の理事枠も専門コンサルタント枠として実際には用いられており、法に託された効果を観察することはできなかった。Union Square BID の活動を批判するホームレス支援団体もその活動を会議参加や資料を通じて分析していないため、批判もすれ違い、両者の間で論拠に基づく応答がなされるに至っていない。

Tenderloin CBD は、会議での公衆との対話に熱心であり、非不動産所有者の理事枠設定でも低家賃住宅に住む居住者の利益を反映させようとしており、その意味では、BID 組織をインクルーシブなものとする法の狙いに忠実であった。しかし、他方でマネジメントプランに明記された子供の見守り活動をマネジメントプランの改定手続を踏まず、負担金を支払っている地区の構成員にも特に説明もなく組織の活動から削除していた。このことは、オストロムが IAD フレームで描いた、制度体の中期目標を変更する際には、制度体の基本ルールに照らして手続を行い、基本ルールに関わることについてはメタルールに照らして手続を行う、というルールの複合的構造による法の価値の活動内容への浸透というモデルとは、相反するものである。市がこのことをも黙認するような薄い関与しかしないのであれば、市の直接的監督の小ささを特徴とするサンフランシスコ市モデルへの評価は、変更せざるを得ない。

ただし、会議の公開が組織運営をインクルーシブなものとする効果がないという訳ではない。Castro CBD が 10B Police によるホームレス追い出しからソーシャルワーカーによるケアの提供へという変化を見せたのは、公開の会議で追い出し戦略への批判がなされたこととも関係しており、市民が BID の活動内容をきちんと把握した上で批判を行っていくなれば、組織運営に変化を与えることもできる。

市の経済・雇用発展課は、市の狙いどおり BID をコミュニティ全体の利益に適うものとする

るのであれば、ブラウン法の要請を Union Square BID に遵守させたり、マネジментプランの改定には、負担金支払者への説明や議会の承認といった手続を踏ませたりするような、内容面の関与でなく、手続面での積極的関与が必要となろう。

最後に先行研究との関連で本稿のケース・スタディからの知見をまとめておこう。

公共空間の商業化に関しては、店舗が少ない Tenderloin と異なり、店舗が集積する Union Square 地区や Castro 地区においては、BID が供給するパトロールは、ショッピングに訪れた人々や観光客の安全確保を主目的とするものであり、商業利益の重視が見られる。しかし、Union Square BID がパークレットを設置したり、大通りを歩行者広場としたりした際に、その空間を店舗スペースの延長と位置づけようとする隣接する店舗の意向を押さえ込み、歩行者が気ままに寛げる空間としてのデザインを貫徹したように、BID は、地区全体の空間デザインという観点から商業化に歯止めをかける機能も果たしていることが注目される²¹²。街並み修景プランを策定し地区全体の個性化、歩行者重視のまちづくりを図ってきている Castro CBD にも同様の機能を見出すことができよう。

ジェントリフィケーションに関しては、ジェントリフィケーションへの反対運動をレガシーとして引き継ぐ形で CBD が設立された Tenderloin 地区、土地利用委員会の活動を通じてチェーン店舗の出店をコントロールしている Castro 地区の事例は、これまでの先行研究が BID をジェントリフィケーション促進の仕組としてのみ捉えられていたことに鑑みれば、とてもユニークなものと言える。しかし、Tenderloin CBD が、居住者向けのサービスである子供見守り活動を事業から切り離し、アフォーダブル住宅を含まない再開発をも許容するように変容したり、Castro CBD も条例の基準以上にアフォーダブル住宅の供給をディベロッパに求めることに消極的であったり、小売店舗誘導戦略プランで隣接する商業地区との競争力確保が重視されたように、理事に非不動産所有者枠が設定されたり、会議への公衆参加が保障されたりすることをもって、これら組織にジェントリフィケーションの歯止めを託するのは、やや過度な期待とも言える。

もちろん、これら組織が地区の土地利用のあり方について審議を行い、その議論に地域住民や公衆が参加できるのは、地域民主主義を開く回路となる。しかし、その回路だけでは、これら組織が基本的には、不動産所有者から集められる負担金で運営されている以上、居住者の利益を十分に反映することは難しい。居住者達は、これら組織の活動から情報を得つつも、自らの利益を土地利用のあり方に反映させるためには居住者団体を組織し、市の開発許可過程に意見を届けていくという二重の戦略を必要とするであろう。

地域間格差の拡大に関しては、先行研究で指摘されていたのは、BID が管轄領域内の空間利用ルールのあり方について大きな裁量を持ち、自らが雇う民間警備員を通じてそのルールを貫徹させるというプライヴァティゼーションが孕む問題であった。しかし、本研究から明らかになったのは、空間利用ルールは、BID が独自に決めるものではなく、市の Quality of Life に関連する条例がそれを詳細に定義しており、またルール貫徹に際しては、民間警備員よりも市警察に使用料を支払って領域内に警察官のプレゼンスを強化させる方向が推進されているとい

う現象であった。

BID が集めたお金を使用料として市に支払い、領域内での市サービスの増強を求めるという方法は、ホームレスに働きかけるソーシャルワーカーを領域内で重点的に活動させようとする Castro Cares プログラムにおいても観察された。

BID が自らサービスを供給するのではなく、市のサービスを購入する装置となっているという点は、先行研究ではあまり触れられていなかった²¹³ が、このようなあり方は、BID が自らサービスを供給するよりもより一層、地区間の格差を拡大し、市のサービスを受けるには、地域がお金を集めて使用料を支払わねばならない、という使用料主義を蔓延させることに繋がる。

10B Police もソーシャルワーカーの配置もいずれも BID からでなく、市政府の側から BID の持つ財源に注目がなされ、使用料支払いによる配置が提案されたことも注目される。このような市政府と BID の密な関係に着目するならば、Briffault (1999) が唱えた BID には市職員が監督を行えば、適切にコントロールできるという方策は、実効性が乏しいと言えよう。

最後に困窮者の排除については、BID によって実施されている座り込み・寝そべり禁止条例に基づくホームレス追い出しが問題になる。この条例は、ホームレス問題を公共空間におけるマナーのあり方へと転換し、居住福祉、医療サービスのあり方といった社会的な課題と切断してしまう作用を持つ。しかし、この追い出し戦略がさほど効果を持たないことは、これを実施してきた Union Square BID、Castro CBD でも認識されていた。Castro CBD がケアの提供に踏み出したのは、追い出し戦略に批判が寄せられたことと座り込み・寝そべり禁止条例が広場では適用できないという限界を有していたからであった。

このことに鑑みると、座り込み・寝そべり禁止条例に対して司法が審査を行い、この条例が切断した社会的な課題を再接続していくことが重要であると考えられる。この点に関しては、アイダホ州の Boise 市のホームレスの人々が公共の場での睡眠を禁止する市条例の合憲性を争った裁判に関連して連邦司法省が 2015 年 8 月に発表した声明²¹⁴ が注目される。

この声明で連邦司法省は、座り込み・寝そべり禁止条例や公共の場での睡眠禁止条例は、そのような条例を制定した市内においてホームレスに対してシェルターなど睡眠を保障する場が十分に確保されていない場合は、修正条項 8 条が禁じた残虐で普通ではない刑罰の適用となり、ホームレスという事実を犯罪化するものであるという見解を示し、この声明文を先の裁判の上告審を行っていた合衆国地方裁判所に提出した。

この裁判は、まだ係争中²¹⁵ であり、連邦司法省の見解が当該裁判に与える影響はまだ確定していないが、連邦司法省が裁判に介入する形で反ホームレス法に対してこのようにはっきりした見解を示したのは異例であり、座り込み・寝そべり禁止条例によりホームレス排除を行っている全米の都市に対して、条例が切断した社会的な課題に向かい合うことを求める強いメッセージとなった²¹⁶。

この連邦司法省の見解に基づく方向で Quality of Life に関する条例への司法審査が強化されていけば、各地の BID もホームレス問題を当該領域における空間利用の問題としてでなく、

社会的な課題として捉え、インクルーシブに問題を解決する施策の推進に協力せざるを得ないようになるであろう。

Ostrom（1999[1972]）が説いた司法審査を通じて憲法的価値が多極的ガバナンスを行う各小規模組織の基本ルールに浸透していき、大都市全体で適切なガバナンスが実現されるという構想は、BID に関してはこの連邦司法省声明のような内容での司法審査を念頭に置いていたものとして位置づけることができるだろう。

本稿の次なる課題は、コミュニティ組織の狭域的利益の追求をアメリカの司法がどのようにコントロールし、大都市全体の正義に適ったガバナンスのあり方に包摂しているのか、を検討することである。

* 本稿は、2014年8月～2015年11月までのUCバークリーでの在外研究期間に実施した調査に基づくものである。在外研究に際しては、日本財団国際フェローシップからの助成を受けた。

注

- ⁶⁷ Castro CBD について観察を行ったのは、2015 年 3 月から同年 10 月までであり、他の 2 つの BID と比べて短期間の観察となった。
- ⁶⁸ さらなる補足としてオンライン新聞である *Hoodline* と *Bay Area Reporter* も参照した。
- ⁶⁹ San Francisco Planning Code, Art.11 および *San Francisco Preservation Bulletin*, No.10 を参照。
- ⁷⁰ Ibid.
- ⁷¹ *San Francisco Chronicle*, April 25, 2015. “Famed S.F. jeweler Shreve & Co. must move from namesake building” を参照。
- ⁷² 2015 年 7 月 23 日に開催された Union Square BID 理事会では、空きポストを補充する新理事として地区内で不動産仲介業を営む方が選出された。この方は、「Union Square 地区の不動産価格は上昇が続いており良い傾向にあるが、市のチェーン店規制のためにテナントを確保しても開業までに 1 年以上かかることもあり、このような問題を解決したい」という抱負を選任手続の前に述べられた。このことからジェントリフィケーションそのものは、Union Square BID が取り組むべき課題ではないとされていることが伺える。
- ⁷³ 筆者が 2014 年 10 月 12 日に Jim Chappell 氏に対して行ったインタビューに基づく。
- ⁷⁴ *Bylaws of Union Square BID*, Art.2.
- ⁷⁵ 後述する 2014 年のサービスプロバイダーの変更の前は、Union Square BID がサービス供給の委託を行う MJM Management Group が同時に市の公園局から Union Square 広場の管理委託も受けていたので、パトロールや Quality of Life Policing の実施や指揮系統において連携がなされていたが、Union Square BID が業務委託先のプロバイダーを変更した後は、それぞれ別々の指揮系統で警備活動がなされるようになった。
- ⁷⁶ *Bylaws of Union Square BID*, Art.5, Section.3.
- ⁷⁷ 後述するように Union Square BID は、2015 年 2 月から従来サービス提供を委託していた会社との契約を解除し、新たな会社に業務委託を行うようになった。それに伴い、これまで清掃や警備や観光案内を担っていたサービス提供会社の従業員達は、別の仕事を探すことが必要となった。これまでの仕事に感謝する機会を設けるべきという提案がレストランを経営する Man Kim 理事からなされ、Man Kim 理事は、自腹を切る形で自らのレストランで感謝のための食事会を開催した（2014 年 12 月 12 日に行われ、筆者も出席した）。
- ⁷⁸ *Bylaws of Union Square BID*, Art.5, Section.3.
- ⁷⁹ 先述の Union Square BID の創設を支援した Jim Chappell がこの枠での理事を長年務めている。
- ⁸⁰ *Bylaws of Union Square BID*, Art.8, Section 4.
- ⁸¹ Claude Imbert 氏に 2014 年 10 月 2 日に行ったインタビューに基づく。
- ⁸² *Bylaws of Union Square BID*, Art.10.
- ⁸³ *Bylaws of Union Square BID*, Art.5, Section.6.
- ⁸⁴ これは次に見ていく Tenderloin CBD や Castro CBD でも同じであり、理事の選出においては理事会が中心となっている。
- ⁸⁵ 負担金を算出する基準値を 2.5% 増とすることが、2015 年度以降から実施されたが、値上げは、年次報告書の中で簡単に触れられているに過ぎない（Union Square BID, *Annual Report 2014-2015* を参照）。
- ⁸⁶ 筆者も 2015 年 2 月 10 日に行われたネットワークイベントに参加し、その模様を観察した。
- ⁸⁷ Union Square BID の 2014 年 9 月 25 日開催の理事会での観察とその議事録に基づく。
- ⁸⁸ International Downtown Association の年次大会主催を活かした形での委託先変更を有利に行うという

アイデアについては、2014年11月7日に Union Square BID のサービス管理担当スタッフの Claude Imbert 氏に行ったインタビューに基づく。

⁸⁹ 2014年11月20日開催の Union Square BID 理事会において決定された。

⁹⁰ *Bylaws of Union Square BID*, Art.15.

⁹¹ Union Square BID のホームページを参照（最終閲覧日：2016年11月18日 <http://www.visitunionsquaresf.com/about-us/who-we-are/committees-meetings>）。

⁹² 前注と同様。

⁹³ 筆者が観察した期間、傍聴に訪れたのは、元理事でカメラ店を地区内で営む方が3回理事会の傍聴にただけであった。この方は、カメラ店の不動産を所有しているので公衆というよりも負担金を支払っている Union Square BID の会員と言える。傍聴に来る理由を伺ったところ、理事を離れた後も BID の運営に関心があるため、と述べられた。この方は、傍聴しているだけで会議中に発言することはなかった。

⁹⁴ 2014年9月8日に実施したインタビューに基づく。

⁹⁵ 2014年12月16日にロサンゼルス市で BID の監督を担当する Miranda Paster 氏と Rosemary Hinkson 氏に対して実施したインタビューに基づく。

またロサンゼルス市のハリウッド地区で BID に対する訴訟活動を行っている団体、A collaborative denunciation of Business Improvement Districts in Hollywood のホームページとして（最終閲覧日：2016年12月20日 <http://michaelkohlhaas.org/wp/>）がある。このホームページによれば、訴訟活動それ自体は目的ではなく、ブラウン法の適用を通じてハリウッド地区内の BID の活動内容を調査し、その内容が人種的マイノリティや困窮者への排除をもたらすものとなっていないか、を監視し、BID やそれと連携するロサンゼルス市警、BID を監督する市の担当課に対して公開の質問状を出すことで排除的な活動を抑止することが目指されている。

⁹⁶ ゲール（2016[2013]）を参照。

⁹⁷ 以下のパークレットに関する記述は、*San Francisco Parklet Manual ver.2.2* を参照（最終閲覧日：2016年12月10日 <http://pavementtoparks.org/>）。

⁹⁸ 以下の Union Square BID による Parklet の設置・管理についての記述は、2015年1月8日に開催された Union Square BID の Streetscape 委員会での議論内容と委員会後に同委員長と BID 職員に対して行った質問に対する回答内容に基づく。

⁹⁹ 以下の Union Square BID による Winterwalk の実施過程についての記述は、前注の委員会（2014年10月2日開催と2015年1月8日開催）を観察した際に聞き取った内容と委員会後に BID の職員に対して行った質問に対する回答内容に基づく。

¹⁰⁰ 2015年1月22日開催の Union Square BID 理事会でアンケート調査の報告がなされた。

¹⁰¹ Union Square BID, *Annual Report 2015-2016*.

¹⁰² 前注と同様。

¹⁰³ 2015年1月8日開催の Union Square BID のストリートスケープ委員会の観察に基づく。

¹⁰⁴ Union Square BID, *Union Square Business Improvement District Public Realm Action Plan*, September 14, 2015.

¹⁰⁵ 2015年1月8日に開催された Union Square BID の Streetscape 委員会での Manuela 委員長の発言に基づく。

¹⁰⁶ Union Square BID, *Annual Report 2014-2015*.

¹⁰⁷ 2014年11月20日開催の Union Square BID 理事会でこのようなやり取りを観察できた。

¹⁰⁸ 以下で論じる座り込み・寝そべり禁止条例、歩行通過阻害禁止条例とは別に Quality of Life に関わる

サンフランシスコ市の条例としては、執拗な物乞い行為を禁じる条例、夜間の公園利用を禁ずる条例、無許可の路上行商を禁ずる条例、公衆トイレ付近でのふらつき (Loitering) を禁じる条例などがある。Fisher, Miller, Walter and Selbin (2015) の調査によれば、サンフランシスコ市は、カリフォルニア州の中でも Quality of Life に関わる条例数が多い都市とされる。

- ¹⁰⁹ San Francisco Police Code, Art.2, Section 168.
- ¹¹⁰ San Francisco Police Code, Art.2, Section 168 (a).
- ¹¹¹ *Jones v. City of Los Angeles*, United States Court of Appeals, Ninth Circuit, April 14, 2006, 444 F.3d 111806, Cal. Daily Op. Serv. 30982006 Daily Journal D.A.R. 461.
- ¹¹² San Francisco Police Code, Art.1, Sections 22-24.
- ¹¹³ 2014年9月25日開催の Union Square BID 理事会でのサービス提供会社による説明でこのような狙いで民間警備員が注意行動を早朝に行っていることが報告された。
- ¹¹⁴ San Francisco Administrative Code, Chapter 10B.
- ¹¹⁵ *SF Weekly News*, Sep 18, 2013, “The Right to Remain Special: The City’s Other Police Force Struggles Against Extinction” を参照。
- ¹¹⁶ Herring and Yarbrough (2015 : 24) によれば、回答を得た 351 人のホームレスの内、条例に基づく注意を受けた際に、他のネイヴァーフッドに移動したというのは 22% であり、それ以外の回答者は、同じネイヴァーフッド内で一時的に移動したに過ぎないと回答しており、住宅の確保や福祉サービスの給付といった根本的な支援を行わない限りは、ホームレス問題が解決しないことが論じられている。
- ¹¹⁷ ロサンゼルス市警察と同市内のホームレス支援組織にインタビューを行った Loukaitou-Sideris and Ehrenfeucht (2012 : 178) でも、ホームレスに追い出しを行っても多くの場合、元の場所に戻ってくるので効果が乏しいという証言を警察とホームレス支援組織の双方から得ている。
- ¹¹⁸ 2015年7月23日開催の Union Square BID 理事会では改選に伴い新理事を 4 名迎えたが、当初から活動する理事達からこのような認識が示され、新理事に対して地区内におけるホームレスの現状をどう捉えるか、という質問がなされた。
- ¹¹⁹ Union Square BID, *Annual Report 2012-2013*.
- ¹²⁰ Union Square BID, *Annual Report 2014-2015*.
- ¹²¹ 2015年1月22日開催の Union Square BID 理事会での新サービス提供会社による報告に基づく。
- ¹²² *San Francisco Chronicle*, April 23, 2013, “Sit/lie law primarily enforced in Haight :Effectiveness questioned as repeat offenders cycle in and out of jail” は、2010年に制定されたサンフランシスコ市の座り込み・寝そべり禁止条例の執行を詳しく分析する記事である。この記事によれば、同条例が施行されてからの 1 年間の法執行データを市警察に情報公開請求した結果、罰金命令や裁判所への召喚命令の多くは、条例制定のキャンペーンを行った Haight 商店街のエリア内で出されており、Union Square 地区では、注意は行われるものの命令は実際にはかなり少ないことが報告されている。また住民からの警察への通報の多さに対応して法執行を強めた Haight 地区でもホームレスの人々の地区内での移動が起こったに過ぎず、期待された効果がでなかったことも住民へのインタビューに基づき報告されている。
- ¹²³ 今日では Inclusionary Zoning という名称でマンションやホテルの開発を許可する条件として負担金の供出をディベロッパーに求め、そのお金をアフォーダブル住宅の供給を行うコミュニティ開発法人への補助に回すということが各都市で行われるようになってきているが (Ellickson et als. (2013 : 784))、この当時においてはこのように寄付を開発許可の条件とする方式は初めての事例であったとされる (Shaw 2015 : 187)。
- ¹²⁴ Tenderloin Housing Clinic のホームページを参照 (最終閲覧日 : 2016年12月1日 <https://www.thclinic.org/>)。

¹²⁵ Tenderloin Neighborhood Development のホームページを参照（最終閲覧日：2016年12月1日 <http://www.tndc.org/>）。

¹²⁶ 1985年の市によるダウンゾーニングの決定内容は、San Francisco Planning Code, Art.2, Sec.249.5 に示されている。これにより商業地区であったこの地区の用途が特別住宅地区へと変更され、低廉な住宅の確保がゾーニングの目的とされた。住宅に供されている建物を壊す場合にも特別許可が必要とされ、この特別許可を通じて老朽化した建物をサポーターティブ・ハウジングの運営を行う非営利団体に所有移転させることが市によっても進められた。

このように建物の用途を限定し、高さ規制をして低所得者向けの住宅を確保するというゾーニングに対しては憲法違反の規制的収用（Regulatory Taking）であるとする裁判も地区内の不動産所有者によって行われたが、最終的には合憲の判断がなされた（Hartman 2002：368-）。Tenderloin 地区の居住福祉のあり方を詳しく調査し、ゾーニングを通じてコミュニティ開発法人による低廉住宅の供給を実現することの意義を所有法学の観点から考察するものとして吉田（2006）の研究を参照。またコミュニティ開発法人がコミュニティ全体に対して与える影響を近隣政府という概念で捉え、Tenderloin 地区も含むサンフランシスコ市でのコミュニティ開発法人の役割を分析するものとして宗野（2012）を参照。

¹²⁷ Shaw (2015:15-) および Randy Shaw, “Gentrifying L.A. without displacing the poor: Lessons from S.F.’s Tenderloin”, *Los Angeles Times*, April 16, 2015. Shaw は、Tenderloin Housing Clinic の創設リーダーでもあり、現在でも Beyond Chron というニュースサイト（最終閲覧日：2016年12月10日 <http://www.beyondchron.org/>）を運営し、地方新聞である San Francisco Chronicle が報じない社会問題を発信し続けており、影響力を持っている。

また2015年7月には単身用安宿の伝統を今日も守り続けている Caldiac Hotel の1階に Tenderloin 博物館が開館したが、Shaw はこの博物館創設の中心人物であり、この博物館の展示内容も Shaw（2015）に基づくものとなっている。Shaw は、地区内のホームレス問題をサポーターティブ・ハウジングの供給によって解決する立場を取ってきた。

¹²⁸ 2015年1月15日に Tenderloin Neighborhood Development の不動産管理マネージャーである Felicia S. Wright に対して行ったインタビューに基づく。

¹²⁹ 以下の Tenderloin CBD 創設の経緯については、2014年3月6日に実施した Dina Hillard 事務局長と Susie Mckinnon 事務員に対するインタビューと2014年12月11日に実施した当 CBD の財務担当理事であり UC Hastings の財務部長である David N.Seward に対するインタビューに基づく。文献としては、Shaw（2015：243-）の説明も参照。

¹³⁰ この正式名称は、2015年6月15日の Tenderloin CBD の理事会で変更され、North Market が省かれることになった。その理由は、隣接地区に Twitter の本社が移転し、ジェントリフィケーションの傾向が強まってきたことを背景に新聞でこの地区が Twitterloin と呼ばれることがあったため（The New York Times, January 8, 2015, “As Wealth Changes the Tenderloin, a Move to Preserve Artistic ‘Gems’”）、それに抗するためにシンプルに Tenderloin のみとして広報する方が地区の名称を保持する上で有利であると判断されたからである。

¹³¹ *Bylaws of Tenderloin CBD*, Art.3, Section 3.2.

¹³² 2015年1月8日に San Francisco Clean City Coalition の代表者 Gia Nicole Grant に対して実施したインタビューに基づく。

¹³³ 2015年6月13日に大学 UC Hastings に隣接する歩道で Tenderloin CBD の事業として植樹イベントが実施された。しかし、Tenderloin の警察署長は、地区内に木が増えると死角が増え、麻薬取引が増加する要因となるという立場から、このプロジェクトには否定的な見解を示し続けた。

- ¹³⁴ Tenderloin 地区には、SRO Collaborative という単身用安宿に住む居住者の権利を擁護する組織が存在する。2014 年 12 月に Tenderloin 地区を管轄する警察署の区域割りの変更案が発表され、新区域に Union Square 地区の百貨店を含みこむものとされた。これに対して、SRO Collaborative は、百貨店での万引き対応のため Tenderloin 地区の警備が手薄になることを恐れて反対運動を展開した。この新区域割り案への反対署名に Tenderloin CBD も加わることを求めて、SRO Collaborative は、何度も Tenderloin CBD の会議に現れ、共闘を呼びかけた。その結果、2015 年 1 月 12 日開催の Tenderloin CBD 理事会で Tenderloin CBD もこの反対署名に加わることが決議された。
- ¹³⁵ 2015 年 1 月 12 日開催の Tenderloin CBD の理事会の決定に基づく。
- ¹³⁶ Dina Hilliard の経歴については、*San Francisco Chronicle*, July 20, 2015, "Longtime Tenderloin activist Dina Hilliard says farewell to S.F.". を参照。
- ¹³⁷ 2014 年 11 月 5 日開催の Tenderloin CBD 執行役員会議での観察内容に基づく。
- ¹³⁸ 2015 年 3 月 16 日の Tenderloin CBD 理事会の決定に基づく。
- ¹³⁹ 同じく 2015 年 3 月 16 日の Tenderloin CBD 理事会の決定に基づく。その後、理事長を務めた Tenderloin Housing Clinic の Krista Gaeta も運営状況を改善できず、その 3 ヶ月後に辞任しており、組織の危機が続いた。
- ¹⁴⁰ 2014 年 11 月 5 日開催の Tenderloin CBD 執行役員会議での観察内容に基づく。
- ¹⁴¹ 公的機関の不動産に対して BID が負担金を課すことは可能である。Tenderloin CBD に隣接するする Civic Center 地区の建物の大半は公的機関のビルであるため、Civic Center CBD 理事会を支える中心的アクターは、各種公的機関の施設管理担当者となっている。ただし、Tenderloin CBD においては、公的機関に負担金を課すかについては、この財政危機が訪れるまでは、曖昧なままにされており、市の住宅局の建物前の歩道への清掃は、住宅局に雇われた職員によって適切に実施されていたため、特にサービスを提供するという事は行っていなかった。負担金を提供されるサービスの対価とする見方からすると、住宅局に突如、負担金の支払を求めた Tenderloin CBD の行動には、疑問符がつく。
- ¹⁴² 手続の煩雑さを嫌って市の経済・雇用発展課がマネジメントプランの改定手続を求めなかったのは、法的手続の点からすると疑問符がつく行動である。
- ¹⁴³ 2014 年 11 月 17 日開催の Tenderloin CBD 理事会と 2014 年 11 月 5 日開催の Tenderloin CBD 執行役員会の観察に基づく。
- ¹⁴⁴ 2014 年 11 月 3 日開催の Tenderloin CBD の地区アイデンティティ委員会の観察に基づく。
- ¹⁴⁵ Urban Place Consulting Group という会社に組織再生の戦略プラン策定の業務が発注された。ただこの会社が業務発注先として提案されたのは、単に Tenderloin CBD の新理事長がホームページ検察でこの会社が BID へのコンサルティング業務を行っていることを知ったからに過ぎず、理事会でこの会社に委ねることを提案した際も理事長がこの会社と 15 分程度電話しただけの情報収集であった。このことが古参理事からの強い反発を招くこととなった。
- ¹⁴⁶ 2015 年 4 月 20 日開催の Tenderloin CBD 理事会の観察に基づく。
- ¹⁴⁷ 2015 年 4 月 20 日開催の Tenderloin CBD 理事会の観察に基づく。
- ¹⁴⁸ 2015 年 6 月 20 日開催の Tenderloin CBD 理事会の決定に基づく。
- ¹⁴⁹ 2015 年 10 月 19 日開催の Tenderloin CBD 理事会の決定に基づく。
- ¹⁵⁰ 2014 年 11 月 19 日に Tenderloin CBD の理事であり Cova Hotel のオーナーである Simon Sin 氏に対して行ったインタビューに基づく。
- ¹⁵¹ 前注と同様。

- ¹⁵² *Los Angeles Times*, January 17, 2015, “San Francisco port-a-potty program offers homeless privacy, normality”.
- ¹⁵³ 2015年1月8日に San Francisco Clean City Coalition の代表者 Gia Nicole Grant に対して実施したインタビューに基づく。
- ¹⁵⁴ 前注のインタビューにおいて、San Francisco Clean City Coalition の代表者は、平日と週末の業務の資金元が違うのに応じて現業職員が着用するユニフォームを区別する規則になっているが、実際のところ守られていないことを認めた。
- ¹⁵⁵ 2015年2月12日に開催された Tenderloin CBD 歩道管理委員会の観察に基づく。
- ¹⁵⁶ 前注と同様。
- ¹⁵⁷ 2015年7月20日に開催された Tenderloin CBD 理事会の観察に基づく。
- ¹⁵⁸ 2015年6月15日に実施されたこの半数の理事を改選する選挙において、筆者は、Civic Center CBD の事務局長と共に選挙管理員の役割を務めた。
- ¹⁵⁹ 2015年6月15日に開催された Tenderloin CBD 理事会の決定に基づく。
- ¹⁶⁰ 2015年2月23日に開催された Tenderloin CBD 理事会の観察に基づく。
- ¹⁶¹ 2015年9月21日に開催された Tenderloin CBD 理事会の観察に基づく。
- ¹⁶² *The Registry Bay Area Real Estate*, June 29, 2016, “Shorenstein’s Tenderloin Mixed-Use Project Moving Forward”.
- ¹⁶³ San Francisco Planning Code, Art.4, Sec.415. 市内で10戸以上の住戸を新たに供給する開発の場合、その総住戸面積の12%を市場価格よりも低いアフォーダブル住宅を組み込んで供給することがディベロッパーに義務づけられている。開発許可の対象となる建物にアフォーダブル住宅を組み込むことを選択しなかった場合、開発される総住戸面積の20%に相当するアフォーダブル住宅を別の場所で供給するかそれに相当する負担金を市に支払うことが義務づけられる。このケースの場合、後者の別の場所でアフォーダブル住宅を供給するという選択が取られた。
- ¹⁶⁴ 2015年9月21日開催の Tenderloin CBD 理事会の観察内容に基づく。
- ¹⁶⁵ *The Registry Bay Area Real Estate*, *ibid.*
- ¹⁶⁶ *Ibid.*
- ¹⁶⁷ Tenderloin CBD の活動内容の変化として防犯カメラの設置も挙げることができる。シリコンバレー財団からの寄付を財源に Union Square BID は、2014年12月から防犯カメラ設置を進めていった。寄付者が付けた条件には、このカメラ設置を Union Square BID の領域内だけでなく、治安が悪い Tenderloin CBD の領域内にも Union Square BID がコーディネートする形で設置していくことを求めるものであった。Union Square BID からのカメラ設置の提案については、Tenderloin Development Corporation の職員である理事が検討を重ね、2015年3月16日の理事会でカメラ設置はプライバシーの侵害になるという理由で Union Square BID に協力しないことが決議された。しかし、この方針は、新理事長のもと転換し、2015年9月21日の理事会で Union Square BID と連携しながらカメラ設置を進めることが決議された。
- ¹⁶⁸ City and County of San Francisco Planning Department, *Preservation Bulletins*, 2004.
- ¹⁶⁹ San Francisco Planning Code, Art.7, Sec.715, Castro Street Neighborhood Commercial District. ただし、正確に言うところの Castro/Upper Market CBD が管轄する地区の内、Market 大通りに位置する商店街のゾーニングは、Castro 通りとは別のものとなっている。同じく混合用途地区として既存の住戸の確保が求められているが、高さ規制については、約 30m (100 フィート) までの建物が許容されている (San Francisco Planning Code, Art.7, Sec.733, Upper Market Street Neighborhood Commercial Transit District.)。

- ¹⁷⁰ Harvey Milk の生涯については、ドキュメンタリー映画 (“*The Times of Harvey Milk*”, 1984) もある。
- ¹⁷¹ 同上に基づく。
- ¹⁷² *Castro/Upper Market Community Benefit District Management District Plan*, 2006 を参照。
- ¹⁷³ 政治家としての Bevan Duffy のホームページのプロフィール紹介に基づく (最終閲覧日: 2016 年 12 月 20 日 <http://www.bevanduffy.com/>)。
- ¹⁷⁴ *Castro/Upper Market Community Benefit District, Neighborhood Beautification and Safety Plan*, 2008.
- ¹⁷⁵ Ibid.
- ¹⁷⁶ Ibid.
- ¹⁷⁷ Ibid. ここで掲げられた歩道の個性化・アップグレードが市の事業として徐々に実施されていくことになったのは、市政執行官 Bevan Duffy の政治的支援があったからである。
- ¹⁷⁸ 市の公土木課の事業として歩道拡幅が実施されているが、工事に際しては、拡幅される歩道に隣接する不動産所有者の負担も求められている (*Castro CBD, Castro & Upper Market Retail Strategy*, 2016, p.23 を参照)。
- ¹⁷⁹ 2015 年 8 月 26 日に Castro Ambassador の任務を行っている方に対して行ったインタビュー調査に基づく。
- ¹⁸⁰ 2015 年 8 月 26 日に Castro Community on Patrol の任務を行っている方に対して行ったインタビュー調査に基づく。
- ¹⁸¹ 2015 年 6 月 13 日の Castro CBD 理事会では、1 名の理事を補充する選挙が行われたが、そこで選出された Alex Harken 氏は、本業は会計士であるが、LGBT の権利擁護に関心があり、LGBT コミュニティセンターの運営に長年ボランティアとして関わっていた方であった。この方は、Castro CBD の活動にも関心を持ち、CBD の会議の傍聴を重ね、特に CBD の財務委員会の会議においては会計士としての立場から建設的なアドバイスを傍聴席から行った。選挙前の抱負表明においては、このような経験に基づきながら Castro CBD の組織運営の強化に寄与したいと発言し、選出された。
- ¹⁸² 以下の土地利用委員会の活動に関しては、2015 年 4 月 9 日に Castro CBD 土地利用委員会委員長の Wendy Mogg 氏と Castro CBD の事務局長である Andrea Aiello に対して実施したインタビューに基づく。
- ¹⁸³ San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.303.1.
- ¹⁸⁴ San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.303.1 (g). ここで言う住区 (Neighborhood) とは、Castro CBD の管轄領域よりも広い。サンフランシスコ市都市計画局は、市内を 36 の Neighborhoods に分け、チェーン店舗出店や条件付許可を要する許可を申請するには、許可対象となる建物が位置する Neighborhood 内で活動を行うコミュニティグループと近隣住民に対して事前に説明会を行い、計画内容を通知することを義務づけている (San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.311 and 312)。通知を受けたコミュニティグループや近隣住民は、この計画に異議がある場合は、公聴会の開催を都市計画委員会に対して求めることができる。Neighborhood 内の開発案件について通知を受けるコミュニティグループとなるには、特に要件が設けられておらず、登録を希望すれば、その連絡先が市のホームページに掲載され、許可申請者に対して連絡を取るべき相手方リストの一つに加えられる (最終閲覧日: 2017 年 1 月 4 日 <http://sf-planning.org/neighborhood-groups-map> を参照)。
- Union Square BID と Tenderloin CBD もそれぞれの Neighborhood において通知を受けるコミュニティグループとして登録されているが、Castro CBD のように許可案件につき恒常的にチェックを行う体制とはなっていない。
- ¹⁸⁵ San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.303 (f).

¹⁸⁶ San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.303 (c).1.(b).

¹⁸⁷ San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.303.1.

¹⁸⁸ 市の計画法典においては、この条件を具体的に列挙する形を取っておらず、どのような条件を課すかについては幅広い裁量を都市計画委員会に認めている。

¹⁸⁹ San Francisco Planning Code, Art.7, Sec.715, Castro Street Neighborhood Commercial District.

¹⁹⁰ San Francisco Planning Code, Art.3, Sec.317.

¹⁹¹ 2015年4月9日のCastro CBD理事会での決定内容に基づく。

¹⁹² 2015年10月8日のCastro CBD理事会での決定内容に基づく。

¹⁹³ 2014年7月10日開催のCastro CBD理事会の議事録に基づく。

¹⁹⁴ 2016年1月14日開催のCastro CBD理事会の議事録に基づく。ただし2016年6月のサンフランシスコ市の住民投票（Proposition C）の結果により、市内で25戸以上の住宅供給を伴う大型開発に対しては、アフォーダブル住宅の供給義務の基準が12%から25%へと強化されることになった（San Francisco Planning Code, Art.4, Sec.415.1）。

¹⁹⁵ Castro CBDが2014年に行った独自の調査に基づけば、Castro CBDの管轄内には270の建物が存在するが、そのうち33の建物で空き店舗があることが報告されている（Castro CBD, *Castro & Upper Market Retail Strategy*, 2016）。

¹⁹⁶ Castro CBD, *Castro & Upper Market Retail Strategy*, 2016, p.57.

¹⁹⁷ Ibid, p.50.

¹⁹⁸ Ibid, p.59. 出店が歓迎される青信号の業種としては、アートギャラリー、パン屋、衣服店、スポーツジム、アイスクリーム店、宝石店、レストラン、本屋、獣医が挙げられ、他方で出店には反対の意見が出やすい赤信号の業種としては、コーヒーショップ、コンビニストア、ドラッグストア、金融機関支店、チェーン系ファーストフード店、美容室、ネイルサロンが挙げられている。後者の業種が赤信号とされた理由は、これらの業種の店舗が既に地区内に十分存在するためと説明されている。

¹⁹⁹ Ibid, p.53.

²⁰⁰ Ibid, p.50.

²⁰¹ Ibid, p.51.

²⁰² Ibid, p.60.

²⁰³ 先の小売店舗誘導戦略プランを策定した際にも、地区内の商店主へのアンケート調査も実施され、地区内の改善を要する課題として「ホームレス問題」が最も多く選択された（Castro CBD, *Castro & Upper Market Retail Strategy*, 2016, p.39）。

²⁰⁴ Castro CBDのホームページを参照（最終閲覧日：2017年1月4日 <http://castrocbd.org/security-services/>）。

²⁰⁵ Castro CBDが商店街組合に呼びかける形でホームレス対策のための地域会議を開催した際に、Sisters of Perpetual IndulgenceというLGBT団体からホームレス追い出しにつき批判を受けた（*Hoodline*, March 12, 2015, “Castro Cares' Outreach And Enforcement Program Is Up And Running”）。

²⁰⁶ Castro CBDや他の商店街組合がこの広場での条例適用を求める動きを行ったことに対してホームレス支援団体Coalition on Homelessnessは、広場には座り込み・寝そべり条例が適用できないことをはっきりさせるためにあえてこのJane Warner広場で座り込みを行うという活動も行った。よってこの広場での条例適用は、政治的争点となり、追い出し戦略を困難とした（SF Gate, January 30, 2012, “Homeless advocate gleefully arrested for camping in Castro plaza”）。

²⁰⁷ Castro Caresプログラムのホームページを参照（最終閲覧日：2017年1月4日 <http://www.castrocares.org/program-details/>）。

- ²⁰⁸ *Bay Area Reporter*, December 8, 2016, "Castro homeless program sees results".
- ²⁰⁹ 正確には、サンフランシスコ市公衆衛生課 Homeless Outreach Team (SFDP HOT) に属する市職員 2 名がこの Castro Cares プログラムでのホームレス支援を担当した。
- ²¹⁰ 2015 年 8 月 26 日に開催された Castro Cares プログラムの実施状況を検討する月例会議での観察に基づけば、市から受けた補助金は、10B Police の増強のためには用いることができないため、集めた寄付金の方を 10B Police の増強に用いることとなった。会議では補助金を 10B Police の増強に使えないことに不満の声が挙がり、ソーシャルワーカーの支援が本当にホームレスの減少に繋がるのか、疑問の声も挙がった。「追い出しからケアへ」という対外的に構築されたイメージとは反対に実際にプログラムを運用する方にとっては、10B Police の増強の方がホームレス対策として重視されているようであった。
- ²¹¹ 2015 年 3 月 26 日に開催された Union Square BID 理事会において市の公衆衛生課の職員がプレゼンを行い、特に精神疾患を抱えたホームレスに対しては、座り込み・寝そべり禁止条例の執行は逆効果であり、個別的なケアを必要とすることを説明した。このプレゼンの後に、Union Square BID の事務局長から、市の公衆衛生課は、路上でホームレスへの働きかけを行うスタッフの増強を進めようとしており、そのための資金として BID に期待がなされている、という説明がなされた。
- ²¹² この点は、我が国のエリアマネジメントをめぐる議論で公開空地や歩道空間における収益活動の解禁が重視されているのと対照的である。
- ²¹³ Lewis (2010 : 195) でもワシントン DC の BID が地区内での夜間の警察パトロールを求めて DC 政府の警察機構に使用料を払っていることが批判的に取り上げられているが、この関係がどちらから提案されたことかについてはまでは分析されていない。
- ²¹⁴ Statement of Interest of the United States, *Bell v. City of Boise*, No.1:09-cv-540 (D. Idaho Aug. 6, 2015).
- ²¹⁵ 上告審の判決は、当該条例の合憲性審査を回避し、原告らがまだ条例による罰則を受けていないことを理由に原告達の訴えの利益がないという判断を下した (*Bell v. City of Boise*, September 28, 2015, United States District Court, D. Idaho)。これに対して原告らは、さらに上訴を行い、現在も係争中である。
- ²¹⁶ この声明の法的論点の検討としては、“Recent Court Filing : No.1:09-cv-540 (D. Idaho Aug. 6, 2015)”, *Harvard Law Review*, Vol.129, No.5, 2016, pp.1476-1483. を参照。この声明を受けてサンフランシスコの新聞も市がシェルター供給の充実に取り組みねばならないことを論じた (*San Francisco Chronicle*, August 14, 2015, “Ruling against rousting sleepers gets S.F.’s attention”)

参考文献一覧

- ASR (2015) *San Francisco Homeless Point-in-Time Count & Survey -Comprehensive Report 2015*.
- Baer, Susan E (2008) "Private governments: A polycentric Perspective.", Morcol, Goktug et als. (Ed.) *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies*, Routledge, pp.51-67.
- Batchis, Wayne (2010) "Business Improvement Districts and the Constitution: The Troubling Necessity of Privatized Government for Urban Revitalization", *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol.38. 1, pp.91-130.
- Becker, Carol (2012) "Democratic Accountability and Business Improvement Districts", *Public Performance & Management Review*, Vol.36, No.2, pp.187-202.
- Becker, Carol, Seth, Grossman and Dos Santos, Brenda (2011). 2010 BID *census report*, International Downtown Association.
- Blomley, Nicholas (2011) *Rights of Passage -Sidewalks and the Regulation of Public Flow*, Routledge.

- Blomley, Nicholas, Delaney, David and Ford, Richard T (ed.) (2001) *The Legal Geographies Reader*, Blackwell.
- Braverman, Irus, Blomley, Nicholas, Delaney, David and Kedar, Alexandre (ed.) (2014) *The Expanding Spaces of Law -A Timely Legal Geography*, Stanford University Press.
- Briffault, Richard (1996) "The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Areas", *Stanford Law Review*, Vol. 48, Issue 5, pp.1115-1172
- Briffault, Richard (1999) "A Government for Our Time?: Business Improvement Districts and Urban Governance", *Columbia Law Rev.* Vol.99, pp.365-477.
- Brooks, Leah (2007) "Unveiling Hidden Districts: Assessing the Adoption Patterns of Business Improvement Districts in California", *National Tax Journal*, Vol.60, No.1, pp.5-24
- Cheung, Ron (2008) "The effect of property tax limitations on residential private governments: The case of proposition 13.", *National Tax Journal*, Vol.61, No.1, pp.35-56.
- Cook, Philip. J and MacDonald, John. (2011) "Public safety through private action: an economic assessment of BIDS.", *The Economic Journal*, Vol.121 (552), pp.445-462.
- Einhorn, Robin L. (2001) *Property Rules -Political Economy in Chicago, 1833-1872*, The University of Chicago Press.
- Ellickson, Robert (1996) "Controlling chronic misconduct in city spaces: of panhandlers, skid rows, and public-space zoning." *Yale Law Journal*, Vol.105, pp.1165-1248.
- Ellickson, Robert (1998) "New Institutions for Old Neighborhoods" *Duke Law Journal*, Vol.48, pp.75-110.
- Ellickson, Robert, Been, Vicki, Hills Jr., Roderick M, Serkin, Robert (2013) *Land Use Controls -Cases and Materials*, Aspen.
- Ellicott, Stanley and Pagan, Lisa (2012) *Impact Analysis of San Francisco's Property & Business Improvement Districts (CBDs/BIDs)*, San Francisco Office of Economic and Workforce Development.
- Fisher, Marina, Miller, Nathaniel, Walter, Lindsay and Selbin, Jeffrey (2015) *California's New Vagrancy Laws: The Growing Enactment and Enforcement of Anti-Homeless Laws in the Golden State*, UC Berkeley Law School Policy Advocacy Clinic.
- Forest, Benjamin (2000) "Placing the law in geography.", *Historical Geography*, Vol.28, pp.5-12.
- Frug, Gerald (2010) "The Seductions of Form", *Drexel Law Review*, Vol.3, No.11, pp.11-17.
- Frug, Gerald, Ford, Richard and Barron, David (2010) *Local Government Law: Cases and Materials*, Fifth Edition, West.
- Glyman, Alex (2016) *Blurred Lines: Homelessness and the Increasing Privatization of Public Space*, Seattle University School of Law, Homeless Rights Advocacy Project.
- Golub, Andrew, Johnson, Bruce. D., Taylor, Angela. and Eterno, John (2003). "Quality-of-life policing: Do offenders get the message?", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol.26, no.4, pp.690-707.
- Gould, Eric D and Pashigian, Peter B (1998) "Internalizing Externalities: The Pricing of Space in Shopping Malls.", *Journal of Urban Economics*, Vol.46, No.1, pp80-105.
- Hartman, Cherster (2002) *City for Sale -The Transformation of San Francisco*, University of California Press.
- Herring, Chris and Yarbrough Dilara (2015) *Punishing the Poorest: How the Criminalization of Homelessness Perpetuates Poverty in San Francisco*, Coalition on Homelessness.
- Hicks, Gerald C (2014) *But It's Your Sidewalk! Sidewalk Repair and Liability*, League of California Cities.

- Hochleutner, Brian (2008) "BIDs Farewell: The Democratic Accountability of Business Improvement Districts", Morcol, Goktug et als. (Ed.) *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies*, Routledge, pp.95-109.
- Houston, Jr, Lawrence O. (1997) *BIDs -Business Improvement Districts*, Urban Land Institute.
- Hoyt, Lorlene (2004) "Collecting private funds for safer public spaces: an empirical examination of the business improvement district concept." *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol.31, No.3, pp.367-380.
- Kayden, Jerold S. (2000) *Privately Owned Public Space: The New York City Experience*, John Wiley & Sons, Inc.
- Lewis, Nathaniel (2010) "Grappling with Governance: The Emergence of Business Improvement Districts in a National Capital.", *Urban Affairs Rev*, Vol.46, No.2, pp.180-217.
- Loader, Ian and White, Adam (2015) "How can we better align private security with the public interest? Towards a civilizing model of regulation." *Regulation & Governance*, doi: 10.1111/rego.12109
- MacDonald, John, Stokes, Robert J., Grunwald, Ben and Bluthenthal, Ricky (2013) "The Privatization of Public Safety in Urban Neighborhoods: Do Business Improvement Districts Reduce Violent Crime Among Adolescents?" *Law & Society Review*, Vol.47, Issue 3, pp.621-652.
- Mitchell, Don (2003) *The Right to the City -Social Justice and the Fight for Public Space*, The Guilford Press.
- Morcol, Goktug, Hoyte, Lorlen, Meek, Jack W. and Zimmermann, Ulf (Ed.) (2008) *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies*, Routledge.
- Nelson, Robert H. (2005) *Private Neighborhoods and Transformation of Local Government*, The Urban Institute Press.
- Nelson, Robert H, McKenzie, Kyle R and Norcross, Eileen (2008) *Lessons from Business Improvement Districts: Building on Past Successes*, Mercatus Policy Series, Policy Primer No.5
- Ostrom, Elinor (1965) "Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management." PhD diss., University of California, Los Angeles.
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons*, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2010) "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System", *American Economic Review*, Vol.100, No.3, pp.641-672.
- Ostrom, Elinor, Baugh, William H, Guarasci, Richard, Parks, Roger B and Whitaker, Gordon P (1973) *Community Organization and the Provision of Police services*, Beverly Hills.
- Ostrom, Elinor, Cox, Michael and Schlager, Edella (2014) "An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological Systems Framework" Sabatier, Paul A and Christopher Weible, (eds), *Theories of the policy process*, Westview Press, pp.267-306.
- Ostrom, Vincent (1999[1972]) "Polycentricity (Part 1)", McGinnis, Michael D (ed.), *Polycentricity and Local Public Economies -Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, The University of Michigan Press, pp.52-74.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout, and Robert Warren. (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review*, Vol.55, No.4, pp.831-842.
- Ostrom, Vincent, Bish, Robert and Ostrom, Elinor (1988) *Local Government in the United States*, ICS Press.
- Reynolds, Laurie (2004) "Taxes, Fees, Assessments, Dues, and the "Get what you pay for" Model of Local Government", *Florida Law Review*, Vol.56, pp.373-445.

- Schaller, Susanna and Gabriella Modan. (2008) "Contesting Public Space and Citizenship: Implications for Neighborhood Business Improvement Districts." Morcol, Goktug et als. (Ed.) *Business Improvement Districts: Research, Theories, and Controversies*, Routledge, pp.373-396.
- Shaw, Randy (2013) *The Activist's Handbook*, Second Ed., University of California Press.
- Shaw, Randy (2015) *The Tenderloin -Sex, Crime and Resistance in the heart of San Francisco*, Urban Reality Press.
- Stahl, Kenneth A (2013) "Neighborhood Empowerment and the Future of the City", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.161, Issue 4, pp.939-1008.
- Tiebout, Charles M (1956) "A pure theory of local expenditures." *The journal of political economy*, Vol.64, No.5, pp.416-424.
- Valverde, Mariana (2012) *Everyday Law on the Street -City Governance in an Age of Diversity*, The University of Chicago Press.
- Warner, E.Mildred (2011) "Club Goods and Local Government: Questions for Planners" *Journal of the American Planning Association*, Vol.77, No.2, pp.155-166.
- Wilson, James and Kelling, George (1982) "Broken Windows: The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*, Volume 249, No.3, pp.29-38.
- 青山公三 (2015) 「公共空間の活用を支える制度・システム BID 制度の活用：大阪の挑戦」都市計画 64 巻 5 号 34-37 頁.
- 磯部力 (2011) 「エリアマネジメントの法的課題」ジュリスト No.1429, 83-86 頁.
- イン、ロバート .K (2006) 『ケース・スタディの方法 [第 2 判]』 (近藤公彦訳) 千倉書房 (Yin, Robert. K, Case Study Research 2nd, Sage Publications, 1994).
- カステル、マニユエル (1997) 『都市とグラスルーツ -都市社会運動の比較文化理論』石川淳志監訳、法政大学出版局 (Castells, Manuel, *The City and the Grassroots*, Edward Arnold, 1983).
- 嘉名光市 (2014) 「都市再生の手法としてのエリアマネジメント - BID の導入による都市計画の再構築への展望」建築と社会 2014 年 1 月号 8-11 頁.
- ゲール、ヤン、スヴァア、ピアギッテ (2016) 『パブリックライフ学入門』鈴木俊治・高松誠治・武田重昭・中島直人訳、鹿島出版会 (Gehl, Jan and Svarre, Birgitte, *How to Study Public Life*, Island Press, 2013).
- 小林重敬 (2011) 「エリアマネジメントとルール」ジュリスト No.1429, 76 ~ 82 頁.
- 小林重敬編 (2015) 『最新エリアマネジメント 街を運営する民間組織と活動財源』学芸出版社.
- 小林重敬・内海麻利・村木美貴・石川宏之・李三洙 (2005) 『エリアマネジメント - 地区組織による計画と管理運営』学芸出版社.
- ズーキン、シャロン (2013) 『都市はなぜ魂を失ったか - ジェイコブス後のニューヨーク論』 (内田奈芳美・真野洋介訳) 講談社 (Zukin, Sharon, *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*, Oxford University Press, 2009).
- スミス、ニール (2014) 『ジェントリフィケーションと報復都市 - 新たなる都市のフロンティア』 (Smith, Neil, *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, 1996).
- 高村学人 (2012) 『コモンズからの都市再生 - 地域共同管理と法の新たな役割』ミネルヴァ書房.
- 高村学人 (2016) 「多極化する都市空間のガバナンス - 境界を開く法の役割」大沢真理・佐藤岩夫編『ガバナンスを問い直す II』東京大学出版会 47-72 頁.
- ハーヴェイ、デヴィッド (2013) 『反乱する都市 - 資本のアーバナイゼーションと都市の再創造』 (森田成也他訳) 作品社 (Harvey, David, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso Books, 2012).

- 原田大樹 (2016) 「人口減少時代における政策実現手法の展開」レファレンス 66 巻 3 号 3-16 頁 .
- 馬場正尊 (2013) 『Republic 公共空間のリノベーション』学芸出版社 .
- 平石正美 (2015) 「ヴィンセント・オストロムとポリセントリック・ガバナンス」国士舘大学政経論叢
2015 年 2 号, 55-88 頁 .
- 畢滔滔 (2014) 『よみがえる商店街—アメリカ・サンフランシスコ市の経験』中央経済社 .
- 前田高志 (2006) 「地方分権の装置としての財産税」渋谷博史・前田高志編『アメリカの州・地方財政』
日本経済評論社 97-136 頁 .
- 宗野隆俊 (2012) 『近隣政府とコミュニティ開発法人—アメリカの住宅政策にみる自治の精神』ナカニシ
ヤ出版 .
- 保井美樹 (1998) 「アメリカにおける Business Improvement District (BID) —非営利組織による中心市街
地活性化」都市問題 89 巻 10 号 79-95 頁 .
- 保井美樹・大西 隆 (2002) 「「負担者自治」という観点から見た米国 BID 制度の評価に関する研究」都市
計画 51 巻 2 号 51-62 頁 .
- 矢作弘 (2011) 「都市再生と公共空間のガバナンス—新自由主義的都市経営の両義性」西山八重子編『分
断社会と都市ガバナンス』日本経済評論社 124-157 頁 .
- 吉田邦彦 (2006) 『多文化時代と所有・居住福祉・補償問題』有斐閣 .